

L'ASSURANCE OBLIGATOIRE

EN MATIÈRE D'INCENDIE

« L'Etat n'est pas fait pour nous
» enseigner les devoirs privés que
» nous avons à accomplir et les ver-
» tus privées qu'il nous importe de
» pratiquer, soit la prévoyance, soit
» toute autre ».

LAVOLLEY.

PAR

Jean LONGUESSERRE,



PÉRIGUEUX

IMPRIMERIE DE LA DORDOGNE (ANC. DUPONT ET C^{ie}).

—
1901

L'ASSURANCE OBLIGATOIRE

En matière d'Incendie.

THÈSE POUR LE DOCTORAT

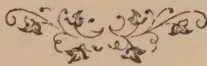
Soutenue devant la Faculté de droit de l'Université de Paris,
le 27 Février 1901

PAR

Jean LONGUESSERRE

Membres du Jury :

MM. SOUCHON, professeur, *Président*.
LÈVEILLÉ, professeur.
ESTOUBLON, professeur.



PÉRIGUEUX

IMPRIMERIE DE LA DORDOGNE (ANC. DUPONT ET C^{ie}).

1901

UNIVERSITÉ DE PARIS

FACULTÉ DE DROIT

THÈSES DE DOCTORAT

La Faculté n'entend donner aucune approbation ni improbation aux opinions émises dans les thèses ; ces opinions doivent être considérées comme propres à leurs auteurs.

A MES CHERS PARENTS

L'ASSURANCE OBLIGATOIRE

EN MATIÈRE D'INCENDIE

« L'Etat n'est pas fait pour nous
» enseigner les devoirs privés que
» nous avons à accomplir et les ver-
» tus privées qu'il nous importe de
» pratiquer, soit la prévoyance, soit
» toute autre ».

LAVOLLEY.

INTRODUCTION

Notre but est de rechercher si l'Etat doit décréter l'assurance obligatoire en matière d'incendie. Pour cela nous nous placerons au triple point de vue de l'économie politique, de l'histoire et du droit.

Cette étude a son utilité. Les doctrines qui inspirent le mouvement législatif en matière d'assurance réparatrice sont diamétralement opposées. Il s'agit d'opter pour un système d'assurance obligatoire ou bien s'en rapporter à l'initiative individuelle. C'est la lutte entre deux conceptions : l'école libérale veut rester attachée au principe de l'assurance libre et l'école socialiste rêve de nous imposer l'assurance obligatoire.

On parlait peu il y a quelques vingt ans de socialisme ; on considérait ses partisans comme des utopistes dont les chimères ne méritaient pas les honneurs d'une discussion. Il n'en est plus de même aujourd'hui. « En matière économique, le vent souffle au socialisme d'Etat ». On « reste attaché à la vieille idée de l'Etat pasteur des hommes devant connaître le vrai et le bien et les faire régner, chargé de donner la bonne direction en toutes choses... L'Etat sera bientôt provoqué à intervenir dans toute la vie privée et à y substituer sa volonté à celle des particuliers (1) ». Ces partisans sont devenus légion, il faut compter avec eux ; ces chimères ont revêtu des allures scientifiques, il est nécessaire de les discuter.

Il est bon de plaider la cause de l'individu contre l'Etat et de rappeler les arguments décisifs en faveur de la libre exploitation de l'industrie des assurances, prouvant que le socialisme marque chacune de ses conquêtes par une oppression nouvelle et n'a d'autre but que l'asservissement des individus à la collectivité.

On croit généralement que l'idée de rendre l'assurance obligatoire s'est pour la première fois présentée à l'occasion des assurances ouvrières ; c'est une erreur. L'histoire de l'as-

(1) Ch. Bendant, chap. IV, *Le Droit individuel et l'Etat*.

surance-incendie montre bien, au contraire, que c'est dans cette branche de la prévoyance que fut d'abord proclamé le dogme de l'assurance obligatoire et que l'application en fut imposée par les lois.

Cette question de l'intervention de l'Etat en matière d'assurance-incendie s'est souvent posée devant le Parlement français. Elle n'a jamais été favorablement accueillie et on a toujours reconnu le principe de l'assurance libre. On a bien compris en France que c'était faire fausse route que de substituer la prévoyance de l'Etat à celle d'un chacun et que ce n'était pas là des mœurs à introduire dans notre démocratie.

Nous croyons pouvoir affirmer qu'un tel système ne satisferait ni aux intérêts financiers de l'Etat, ni à ceux des particuliers, qu'il violerait les principes généraux de notre droit public et ne serait nullement en harmonie avec le développement actuel de notre état économique.

Notre étude comprendra quatre chapitres.

L'histoire de l'assurance obligatoire en matière d'incendie à l'étranger fera l'objet de notre premier chapitre. Nous suivrons l'évolution du système en Allemagne et en Suisse. Nous indiquerons les Etats de l'Europe qui sont entrés dans cette voie et nous constaterons

aussi que quelques-uns se sont toujours refusé à l'application d'un pareil système.

Notre second chapitre sera consacré aux tentatives faites en France pour y implanter le système de l'assurance obligatoire en matière d'incendie. Nous verrons le peu de succès obtenu par toutes ses propositions, nous appuyant tout particulièrement sur la proposition de M. Bourgeois, député du Jura, la dernière et la plus intensive.

Nous discuterons dans notre troisième chapitre la théorie de l'assurance service public, dont un professeur de Berlin, M. Aldolphe Wagner, s'est fait le champion et dont la proposition Bourgeois semble ne vouloir être qu'une première application.

Enfin, dans notre dernier chapitre, nous voulons faire la critique du principe de l'obligation même dégagée de toute idée d'exploitation étatique; car la contrainte en matière de prévoyance nous paraît porter atteinte à la personnalité humaine et faire de l'individu une pure machine inconsciente et aveugle.

CHAPITRE I.

L'ASSURANCE OBLIGATOIRE EN MATIÈRE D'INCENDIE A L'ÉTRANGER.

L'idée de rendre l'Assurance obligatoire en matière d'incendie n'est pas une idée tout à fait nouvelle. Elle est déjà très connue au XVIII^e siècle et souvent même appliquée. Mais il est nécessaire de constater qu'à cette époque on songeait seulement à l'Assurance immobilière, tandis qu'aujourd'hui les promoteurs et les défenseurs du système veulent atteindre et les meubles et les immeubles.

Nous ferons en premier lieu l'histoire de l'Assurance obligatoire en Allemagne. La Prusse fut, en effet, le premier Etat où l'on songea à proclamer la nécessité de l'Assurance obligatoire en matière d'incendie ; et les autres Etats de l'Europe qui sont entrés dans cette voie ont tous plus ou moins subi l'influence Germanique.

L'Assurance obligatoire en matière d'incendie ne fut pas, comme on serait peut-être tenté de le croire, la mise en œuvre d'une théorie toute

faite, mais plutôt la survivance traditionnelle de vieilles fondations charitables, le produit d'une organisation communale remontant, en Allemagne, jusqu'au moyen âge et mieux encore une preuve de la toute puissance du souverain.

L'Assurance incendie ne s'est pas présentée dès l'origine, chez nos voisins d'Outre-Rhin, avec le caractère obligatoire ; elle y a suivi au contraire une évolution toute particulière. Née sous le régime de la liberté, elle fut rendue obligatoire au cours du siècle dernier. Le xix^e siècle l'a ramenée à un régime plus libéral quoiqu'encore bien imparfait.

Les premières organisations de réparation des dommages occasionnés par l'incendie furent les Gildes. C'étaient des associations libres de secours entre les membres d'une même commune ou de communes voisines. Les affiliés s'engageaient sous la foi du serment à se porter aide et assistance, tant au point de vue moral qu'au point de vue matériel, lorsqu'une catastrophe venait frapper l'un d'entre eux. Et venant ainsi au secours les uns des autres, ils ne remplissaient plus seulement un acte de charité, mais ils accomplissaient un acte juridique, ils payaient une véritable dette. On peut bien dire que c'est la première trace que nous trouvons de l'Assurance mutuelle contre les accidents

de la vie : les ⁵voies de fait, les injures, les naufrages et l'incendie (1).

Plus tard, vers le xv^e siècle, se formèrent des Gildes particulières contre l'incendie. C'étaient de véritables sociétés d'assurance mutuelle. Elles auraient pu devenir de puissantes sociétés privées, mais elles ne surent pas garder leur liberté; dès l'origine, elles s'inféodèrent soit à une corporation, soit à une commune, soit à un syndicat de communes; elles furent, au contraire, le véritable germe des institutions publiques allemandes d'assurance contre l'incendie, qui amenèrent après complète organisation à l'application des assurances obligatoires.

Ces Gildes firent leur première apparition dans le Sleswig-Holstein. La Prusse ne les connaît que deux siècles plus tard, au xvii^e siècle; mais c'est elle qui leur fera faire les plus grands progrès. Ce n'est en effet qu'en 1623 que fut fondée la première société prussienne d'Assurance contre l'incendie. Cette association avait été formée entre les communes de la Vistule, auxquelles la ville de Danzig avait demandé à se joindre. Son existence fut éphémère, car les idées de prévoyance n'avaient pas encore la

(1) Baron Cerise : La lutte contre l'incendie avant 1789 p. 4 —
Maxime Déroulède : Etude comparée des systèmes d'assurances publiques et privées. — Chauflon : Les assurances, leur passé, leur présent, leur avenir.

faveur qu'elles eurent plus tard et l'Assurance n'avait pas su gagner les sympathies de la population.

Les souverains allemands, et particulièrement le roi de Prusse, résolurent d'intervenir. Ils voulaient mettre fin à un vagabondage spécial, devenu la plaie de leurs provinces. Les campagnes étaient, en effet, sillonnées de gens sans aveux, qui, sous prétexte d'avoir été incendiés, rançonnaient les paysans. Mais ils sentaient bien aussi qu'une organisation méthodique de l'Assurance donnerait une plus grande puissance au crédit et serait une cause de richesse nationale.

Frédéric-Guillaume, le Grand Électeur, fut frappé des services rendus par la Caisse générale contre l'incendie de la ville de Hambourg et résolut de doter ses états de pareilles institutions. Aussi, dès le 12 mars 1685, il adresse un rescrit aux bourgmestres de Berlin, Cologne, et Frederickverda. Il y expose ses vues en matière d'Assurance-incendie et leur soumet un projet très détaillé. Ce projet resta lettre-morte, il ne fut jamais appliqué. Malgré son omnipotence, Frédéric-Guillaume n'osa pas proclamer encore l'Assurance obligatoire pour tous les immeubles; mais on sent déjà que l'Assurance ne tardera pas à devenir un véritable impôt, frappant tous les propriétaires.

Le soin de décréter l'Assurance obligatoire en

matière d'incendie était réservé à Frédéric I^{er}. Il commença par favoriser de tout son pouvoir les institutions publiques d'Assurance et essaya de les multiplier. Il avait en effet ordonné, le 12 mai 1701, que toujours un certain nombre de bourgs devraient s'unir pour former une société d'Assurance contre l'incendie. Il échoua. Il voulut alors créer une société d'Assurance englobant tout le pays et publia son projet en 1705. L'année suivante, l'Assurance devenait obligatoire pour tous les immeubles.

Le décret de Frédéric entraînait dans les moindres détails de l'organisation et l'Assurance obligatoire était aussi générale que possible. Les Eglises et les Manoirs, les hôpitaux et les écoles étaient seuls exceptés. Le projet fixait un minimum d'assurance : dans les villes, on ne pouvait s'assurer au-dessous du tiers de la valeur taxée ; dans les campagnes, le petit cultivateur était tenu de s'assurer pour 50 thalers, l'homme aisé pour 100 thalers et l'homme riche pour 150 thalers. La contribution était payée par semestre et fixée à 3 groschen par 100 thalers, auxquels étaient joints 3 pfennings pour frais d'administration. Le principe de la classification des risques était entièrement méconnu. Les bons immeubles au point de vue des risques payaient la même contribution que les mauvais (3 groschen par 100 thalers.)

Frédéric I^{er} aboutit à un échec. Les fonctionnaires se montrèrent défavorables au projet et le peuple ne voulut voir dans cette Assurance obligatoire qu'une nouvelle source d'impôt. Pour s'en convaincre, il suffit de consulter les nombreuses ordonnances et circulaires que publia Frédéric I^{er} de 1706 à 1711 et voir les nombreuses peines qu'il y édicte contre les récalcitrants et les détracteurs du système.

Ne pouvant triompher de la résistance des uns et vaincre le mauvais vouloir des autres, Frédéric se tourna d'un autre côté. Il abandonna l'idée d'une Caisse générale pour tout le pays et songea à favoriser la création des sociétés locales ; une seule chose resta de ses idées premières, ce fut l'Assurance obligatoire pour les immeubles. La Caisse générale fut dissoute en 1711 ; en 1718 fut fondée à Berlin une société pour la réparation des sinistres d'incendie. Cette société locale fut accueillie très favorablement malgré son caractère obligatoire.

L'élan était donné, l'exemple fut bientôt suivi. De nombreuses sociétés locales d'Assurance-incendie se formèrent dans toute la Prusse.

Le mouvement gagna vite les autres Etats de l'Allemagne. La Saxe (1729), la Silésie (1742), le Brunswick (1741), le Hanovre (1743), le Wurtemberg (1773), eurent aussi leurs caisses publiques d'Assurance. Des règlements particuliers

ont, dans presque tous les cas, donné le monopole à ces Caisses, et établi l'Assurance obligatoire pour les immeubles (1).

Ces caisses publiques d'assurance avaient pour but de réaliser l'Assurance mutuelle. Elles étaient à l'origine purement locales, mais elles ne tardèrent pas à se centraliser. Les sociétés de la Marche Electorale se réunirent en 1765 pour former une société unique ; les sociétés du duché de Mecklembourg firent de même en 1789. Ce courant ne fit que s'accroître de plus en plus. C'est ainsi que les sociétés de la Bavière et du Wurtemberg devinrent des sociétés nationales. En Prusse, au contraire, on se contenta de sociétés provinciales, et souvent même les sociétés locales subsistèrent.

Mais quel que soit le caractère de ces sociétés, national, provincial ou communal, elles n'ont jamais été de véritables administrations d'Etat ; leurs finances sont bien dirigées par des fonctionnaires de l'Etat, mais leur budget a toujours été spécial. Elles n'ont même jamais obtenu la garantie de l'Etat. Cependant, il est bon de remarquer qu'elles jouissaient de certains avantages : elles avaient la franchise postale et étaient exemptes des droits de timbre et d'enregistrement. Cela, ajouté au monopole et à l'Assurance

(1) Chorel L'Assurance par l'Etat. p. 117.

obligatoire, facilita beaucoup leur développement.

Il n'est pas douteux que ces sociétés publiques offrirent de précieux avantages aux propriétaires d'immeubles et développèrent beaucoup le sentiment de la prévoyance, mais elles ne sont pas exemptes de reproches et on peut leur adresser de nombreuses critiques touchant au caractère obligatoire de l'Assurance, à une absence de classification des risques, à un excès de formalisme dans la rédaction des contrats (1).

L'obligation à l'Assurance-incendie viole la liberté individuelle et empêche le propriétaire de jouir du droit de libre administration de ses biens.

Le principe de la classification des risques domine la question des Assurances et fait régner la justice dans tous les contrats qui en découlent. Les sociétés publiques allemandes ignoraient ce principe. Le propriétaire d'un immeuble peu exposé aux dangers d'un incendie n'était pas mieux traité que le propriétaire d'un mauvais risque. Le taux de la prime était le plus souvent fixé d'après la valeur taxée.

La sélection des risques était aussi méconnue. Il est vrai qu'elle est impossible avec le principe

(1) *Dictionnaire de la Politique* de M. Block, page 143, mot ASSURANCE.

de l'obligation. On doit assurer tous les risques, les mauvais comme les bons. Cette absence de sélection des risques n'est pas faite pour favoriser la construction d'immeubles exempts de risques, même avec les ordonnances sévères de police des constructions.

La plus grande incertitude régnait dans le taux de la contribution annuelle. Les sociétés étaient des mutuelles, mais dépourvues du droit de rejeter les mauvais risques, par suite de l'obligation. Les années de crise, le taux pouvait être très élevé.

Il existait une lenteur désespérante dans la conclusion des contrats et le règlement des sinistres. On connaît les nombreuses formalités qui accompagnent toujours les actes des administrations officielles.

Enfin, l'indemnité en cas de sinistre n'était jamais payée qu'à la charge par le propriétaire de reconstruire l'immeuble détruit.

Tous ces inconvénients ne tardèrent pas à se faire sentir, surtout après l'apparition des premières sociétés privées d'Assurance contre l'incendie. Celles-ci, dès l'origine, appliquèrent les principes de la sélection et de la classification des risques, et donnèrent satisfaction à leurs associés. L'Assurance ainsi comprise a des bases solides : les résultats de la statistique et le calcul des probabilités. Et « la science, constate

M. Léon Bourgeois, ce n'est pas tout, mais c'est le commencement de tout ; sans elle, aucun progrès, aucune réforme ; sans elle, on peut se livrer aux hypothèses, aux espérances, mais on ne peut toucher aux réalités. A la Chambre, nous nous occupons des questions de prévoyance, de mutualité, nous rencontrons des groupes pleins d'ardeur, de bonne volonté, de générosité, mais ignorant certaines conditions scientifiques, ignorant les taux et les tarifs, que les sociétés d'Assurance seules peuvent faire exactement calculer, et nous disons à ces groupes : Prenez garde ! vous avez marché avec une foi généreuse, un entrain, une cordialité et un sentiment d'humanité auxquels nous rendons pleine justice, mais sans ce fil conducteur que la science sereine et abstraite peut seule nous donner avec certitude. Prenez garde ! vous allez trébucher dans le chemin, vous allez entraîner avec vous vos amis. » (1)

Dès l'année 1779, la ville de Hambourg avait vu naître une société privée d'Assurance pour les meubles ; cette société ne faisait que venir en aide aux sociétés publiques. Ces dernières ne s'occupaient en effet que de l'Assurance immobilière ; mais, au commencement du xix^e siècle, se formèrent de nombreuses sociétés privées ;

(1) HAMON, *Histoire des Assurances en France et à l'étranger*, p. 142.

de 1806 à 1868, elles prirent une grande importance, et finirent par gagner même l'Assurance immobilière.

On essaya alors d'arrêter ce mouvement en faveur de l'Assurance libre. On parla de nombreuses réformes dans le régime des sociétés officielles ; mais le projet de règlement général publié en 1829 échoua. On créa de nombreuses entraves au développement des sociétés privées : un droit de contrôle était accordé aux caisses officielles sur les opérations des sociétés privées. Quoi qu'il en soit, les sociétés privées continuèrent à prospérer. A ce moment, un souffle de liberté passe sur l'Allemagne ; l'obligation en matière d'Assurance immobilière est abolie en 1860. Ce fut un coup mortel pour les sociétés publiques. On les voit très rapidement décroître. Le tableau suivant est à ce sujet très instructif(1) :

ANNÉES	VALEURS ASSURÉES	
	SOCIÉTÉS PRIVÉES	SOCIÉTÉS PUBLIQUES
1851	7.430.000.000 fr.	10.723.000.000 fr.
1878	SOCIÉTÉS PAR ACTIONS	25.328.400.292 fr.
	32.802.166.887 fr.	
	SOCIÉTÉS MUTUELLES	
	5.682.292	
1880		20 Sociétés publiques sont au-dessous de leurs affaires.

(1) CHAUFONT, *Les Assurances, leur passé, leur présent et leur avenir*, t. I.

Certains auteurs regrettent l'Assurance obligatoire. Von Mulsën et Bræmer soutiennent que, grâce à elle, les sociétés publiques avaient pu assurer les pauvres. Dix-neuf de ces sociétés, disent-ils, ont assuré 2,847,971,000 thalers de maisons couvertes de chaume et payé pour ces immeubles 15,103,918 thalers d'indemnité. Ils affirment aussi que, depuis la suppression de l'obligation, un grand nombre de propriétaires pauvres ont cessé de s'assurer, et que la proportion en est considérable. Dans la Haute-Silésie, par exemple, 52 0/0 des maisons ne seraient plus assurés ; dans de nombreux cercles, quoique la proportion ne soit pas si élevée, elle est encore considérable : 44 0/0 et 46 0/0 des maisons ne sont pas assurées. Cette proportion s'élève même parfois, dans les campagnes, jusqu'à 81 0/0.

La Suède, la Norwège, le Danemark, l'Autriche-Hongrie ont des institutions officielles d'Assurance contre l'incendie, à peu près semblables à celles des Etats allemands. On y retrouve toujours l'ingérance gouvernementale, et le plus souvent le caractère obligatoire. Elles aboutissent aux mêmes inconvénients, et perdent beaucoup de leur importance en face des sociétés privées.

Mais le pays qui a peut-être appliqué le plus largement le système de l'assurance obligatoire

en matière d'incendie est encore la Suisse. Presque tous les cantons de la Confédération helvétique ont rendu obligatoire l'Assurance immobilière, quelques-uns vont même jusqu'à imposer l'Assurance obligatoire en matière mobilière.

La plupart des caisses officielles d'Assurance-incendie datent, en Suisse, de la période de médiation, « époque où les cantons rétablis, rajeunis et forts de la neutralité, recommencèrent à donner des preuves de leur vitalité et rivalisèrent de zèle pour l'étude des questions d'utilité publique (1) ».

L'Assurance obligatoire immobilière ne fut pas l'application d'une théorie socialiste ou humanitaire, et les établissements cantonaux ne furent pas créés pour rivaliser avec les sociétés privées. Les doctrines collectivistes, en honneur aujourd'hui peut-être dans les universités suisses, n'y avaient pas encore droit de cité, et quant aux sociétés privées, elles n'existaient pas.

« La première forme de l'Assurance-incendie en Suisse fut l'Assurance communale des bâtiments. Elle était une conséquence toute naturelle de l'économie rurale collective existant antérieurement. Dans un temps où celui qui voulait bâtir une maison avait à sa disposition

(1) *Rapport du Bureau Fédéral, 1892.*

une forêt suffisante, où, en cas de nécessité, chacun pouvait employer gratuitement l'attelage du paysan et où l'on considérait les secours aux incendiés comme un devoir général de tout chrétien, il n'y avait pas loin jusqu'à l'idée de faire encore quelque chose de plus pour assurer au moyen d'impôts communaux, obligatoires ou facultatifs, la réparation des dommages causés par l'incendie (1). » Mais cette forme de l'Assurance communale était pleine d'inconvénients : son champ d'opérations était trop étroit. Aussi on songea à remplacer les petites sociétés communales par des établissements cantonaux ; mais pour favoriser le développement de ces derniers et faire disparaître les autres, on imagina le monopole et l'Assurance obligatoire.

La première Caisse d'Assurance contre l'incendie, en Suisse, fut celle du canton d'Argovie, fondée le 16 mai 1805. L'intention du gouvernement « était non seulement de chercher à conserver la fortune des citoyens et à prévenir l'indigence, mais surtout d'élever par cette Assurance les maisons et les bâtiments au rang d'hypothèque réelle, de consolider par là le crédit public et d'augmenter la richesse de chaque citoyen et par suite celle du canton tout

(1) *Rapport du Bureau fédéral* de 1888, p. XLIII.

entier. » Dans ce canton, en effet, l'Assurance-incendie ne frappe que les immeubles.

Déjà, en 1804, les habitants du Frickthal avaient obtenu du gouvernement argovien le maintien de leur Caisse d'assurance immobilière ; jusque-là ils avaient participé à la Caisse d'assurance de la province autrichienne du Brisgau. Seulement à ce moment-là le Frickthal fut définitivement enlevé à l'Autriche et rattaché au canton d'Argovie ; la loi faisant défaut pour contraindre les récalcitrants à payer leur quote-part d'assurance, les créanciers hypothécaires prirent peur et réclamèrent le paiement de leurs créances. Il s'en suivit un très grand nombre de faillites ; c'est ce qui décida le gouvernement argovien à entrer dans la voie de l'Assurance obligatoire (1).

On le voit, cette première caisse d'assurance n'est que la continuation d'une caisse déjà créée en Autriche depuis longtemps ; mais il n'en fut pas de même partout, il ne manque pas d'exemples dans les anciens cantons suisses de caisses d'assurance immobilière, nées du sentiment de solidarité de la population.

Le canton de Graris fut un des premiers qui prit l'initiative en ce sens. Dès 1808, un règlement publié par le gouvernement glaronnais

(1) *Rapport du Bureau Fédéral*, 1892.

prescrit que les dommages occasionnés par l'incendie seront indemnisés jusqu'à 10 0/0 de la perte au moyen de collectes générales auxquelles seraient joints les excédants des contributions reposant dans la Caisse du canton. La logique des faits amena à une plus grande extension de l'indemnité, mais on crut aussi devoir faire supporter un impôt spécial aux propriétaires des maisons. C'était l'Assurance-incendie et l'Assurance immobilière obligatoire.

On discute la date de la fondation de cette caisse glaronnaise, mais il est bien probable qu'elle fut créée en 1811. C'est l'avis de la majorité des auteurs qui se sont occupés de l'Assurance obligatoire à Glaris, et la teneur des règlements postérieurs, particulièrement de celui de 1835, nous invite fortement à partager cette opinion. L'Assurance obligatoire à Glaris frappa tous les immeubles; elle était même très étendue, car les risques les plus dangereux seuls sont exceptés.

A Zurich, Hofmeister et Waser publièrent quelques projets de Caisse d'assurance-incendie; les habitants du canton se montrèrent, au début, assez indifférents, mais ils ne tardèrent pas à comprendre les bienfaits qu'ils pourraient retirer de pareilles institutions. Une Caisse privée et facultative fut d'abord créée; les heureux résultats obtenus par cette caisse tentèrent le

canton et une Caisse cantonale obligatoire fut fondée en 1808. La première Caisse persista encore quelques dizaines d'années, mais elle ne fut plus guère qu'un intermédiaire entre la Caisse cantonale et les propriétaires de maisons agrégés à la Caisse privée et ayant payé une cotisation les libérant entièrement.

Depuis de longues années, le canton de Berne possède une Caisse d'assurance-incendie officielle, mais elle a suivi une évolution toute particulière : elle n'eut d'abord que le monopole des Assurances immobilières ; plus tard l'Assurance devint obligatoire pour certaines classes de propriétaires ; enfin, en 1881, l'Assurance-incendie fut imposée pour tous les immeubles.

Neuchâtel possédait depuis 1810 une Caisse d'assurance-incendie cantonale, mais facultative, lorsque fut proclamée, en 1849, l'Assurance obligatoire immobilière.

Le Grand Conseil de Fribourg avait décidé, en 1810, la création d'une Caisse d'assurance incendie, avec entrée facultative ; mais lorsqu'il fallut mettre le projet à exécution, en 1812, on décréta l'Assurance obligatoire. Dès le 12 mai 1813, le canton de Zug eut aussi sa Caisse d'Assurance obligatoire pour tous les propriétaires d'immeubles du canton.

Une société privée avait été fondée dans le

canton d'Appenzell Rhodes-Extérieures ; elle fonctionna longtemps , donnant les meilleurs résultats, mais l'incendie de la petite ville de Hilden força cette société à liquider en 1837. Le canton se décida alors à créer une Caisse d'assurance obligatoire, qui commença ses opérations en 1841.

Les cantons de Bâle et de St-Gall (1807), ceux de Shaffouse et de Soleure (1809), enfin ceux de Lucerne et de Vaud (1810) furent aussi dotés de Caisses cantonales d'assurance obligatoire.

On le voit , par cet aperçu de l'histoire de l'Assurance-incendie, le principe de l'Assurance obligatoire est dominant en Suisse. Dès l'origine, l'obligation fut étendue le plus possible. On n'exceptait seulement que les établissements où étaient exploitées des industries dangereuses ou bien les établissements publics , regardés comme à l'abri des risques d'incendie.

Ce système d'Assurance obligatoire immobilière ne donna que des résultats déplorables ; et on peut lui adresser les mêmes reproches qu'au système allemand, dont il n'est pas, du reste, sensiblement différent. Bien des traits font ressortir le caractère primitif de ces institutions. Au début, on ne songeait nullement à utiliser, sous forme de réserves, les excédants des bonnes années ; on ne connaissait pas la réassurance et la classification des risques.

Les premières années ne furent pas trop mauvaises ; mais passés quelques dizaines d'années, les sinistres augmentèrent dans des proportions considérables. La manière d'agir des citoyens se sentant couverts par l'Assurance avait probablement changé. « Un peu plus de nonchalance des propriétaires, dit le Rapport du Bureau fédéral, dans les mesures de précaution avec le feu et les lumières, surveillance moins sévère des enfants et des domestiques sous ce rapport, inobservation des prescriptions existantes dans la construction et l'entretien des maisons, parfois même inobservation voulue quand l'Assurance est élevée, incendie par spéculation quand les affaires vont mal et que la situation financière est mauvaise, défaut de surveillance de la part des autorités concernant l'exécution des réglemens de police du feu et des constructions , moins d'empressement à porter secours en cas d'incendie, tout cela peut contribuer, sous l'égide d'une Assurance cou-lante, à augmenter le nombre des incendies. » Les statistiques sont là, elles sont effrayantes. A Zurich, à Berne, à Soleure et Argovie le pour mille des dominages eut bientôt doublé ; quant aux cantons de Thurgovie, Lucerne et Neufchatel, les résultats furent pires encore ; les dommages payés arrivèrent jusqu'au quadruple et même au sextuple de ce qu'ils étaient auparavant,

Pour remédier à cette situation, on crut à la nécessité de l'intervention du législateur. Comme on atteignait difficilement les criminels, on résolut de frapper à la fois les innocents et les coupables. Le propriétaire dut toujours garder à sa charge une partie des dommages. On pensait ainsi l'intéresser à la conservation de l'immeuble. Le canton d'Argovie décréta, en 1834, qu'un bâtiment ne serait admis à l'Assurance que pour la moitié de sa valeur, si des réparations étaient jugées urgentes; allant plus loin encore dans cette voie, la Caisse cantonale, en 1849, n'assura plus les immeubles que pour les $\frac{4}{8}$, $\frac{5}{8}$ ou $\frac{6}{8}$ de leur valeur.

De nombreux cantons firent de même; Appenzell Rhodes-Extérieures n'assura plus que pour les $\frac{7}{8}$ de la valeur taxée dès 1845; Fribourg, pour les $\frac{7}{10}$ ou les $\frac{8}{10}$, suivant les immeubles, à partir de 1854, et Shaffouse pour les $\frac{5}{6}$, depuis 1853.

La loi zurichoise réduisit l'indemnité au $\frac{9}{10}$ de la valeur assurée détruite (1840). Dans le canton de Vaud, les dommages ne furent plus indemnisés que pour les $\frac{4}{5}$ de la valeur estimée.

L'insuffisance du régime d'Assurance obligatoire se révéla bien vite. Ces Caisses cantonales n'étaient, en effet, que des mutuelles; le taux des contributions était fixé d'après le nombre des

sinistres ; par suite, il était très variable et parfois très élevé avec l'Assurance obligatoire. Les autorités communales procédaient, avec le concours d'experts, à l'estimation des bâtiments et à celle des pertes. L'autorité cantonale prescrivait, après chaque incendie, la perception des contributions nécessaires. Ce système de prélèvement des contributions d'après les besoins était très défectueux : il ne permettait pas aux Caisses cantonales d'avoir des fonds de réserve suffisants et de faire par là profiter les années calamiteuses des bénéfices obtenus dans les années où les sinistres étaient rares.

Les fonds de réserves des Caisses cantonales ne s'élevaient, en effet, en 1861, qu'aux chiffres suivants (1) :

Saint-Gall.....	570,658	fr 35 c
Glaris.....	544,725	84
Appenzell. Rh.-Extér.	480,094	10
Bale-Campagne.....	45,503	68
Shaffouse.....	82,105	02

L'incendie de la petite ville de Glaris, survenu en 1861, montra combien il était imprudent pour les Caisses suisses de ne pas avoir de fonds de réserve plus sérieux. La ville fut entièrement détruite. Les pertes s'élevèrent au chiffre de

(1) Maurice DÉROULÈDE. *Opér. cit.*, p. 265 et suiv.

4,590,989 francs. Grâce au système d'Assurance partielle, la Caisse n'eut à payer que 2,453,426 francs d'indemnités, il est vrai ; mais les fonds de réserve ne s'élevant qu'à 544,725 francs, le canton fut obligée de faire un emprunt de deux millions. Le reste fut couvert par une collecte générale en faveur des incendiés.

Le plus complet arbitraire régnait, soit dans l'estimation des valeurs assurables, soit dans le règlement des sinistres ; car il manquait une classification raisonnable des risques, et la sélection des risques était inconnue.

Les sociétés privées avaient déjà fait leur apparition en Suisse avant la catastrophe de Glaris. Mais elles n'avaient encore opéré qu'en matière mobilière ; grâce à la classification des risques et à leurs fonds de réserve, elles avaient admirablement rempli tous leurs engagements (1). On songea alors sérieusement à se tourner vers l'Assurance libre, même en matière immobilière ; mais cet élan fut de courte durée, et seul le canton de Genève abolit sa Caisse d'Assurance obligatoire en 1864.

Néanmoins, les autres cantons partisans des établissements obligatoires souscrivirent à l'idée de quelques réformes et cherchèrent à s'inspirer des progrès réalisés dans l'exploitation

(1) Maxime Déroulède. *Op. cit.*, p. 265 et suiv.

privée des Assurances. C'est ainsi que les cantons pensèrent qu'il serait bon d'avoir des fonds de réserve importants, de façon à pouvoir faire face à de grandes catastrophes comme l'incendie de Glaris sans courir la ruine. Ils résolurent d'appliquer les principes de la classification des risques et de la sélection plus raisonnablement. Neuchâtel eut trois classes principales de risques, qui se subdivisaient en un grand nombre de classes secondaires. Berne et Lucerne en eurent quatre et Appenzell Rh. Ent. six. Désormais, on tiendra compte de la construction des maisons, de leur couverture, de leur voisinage, de l'exploitation qui y est faite ou non d'industries dangereuses pour le feu.

Presque tous les cantons accoururent à la réassurance auprès des sociétés privées. Ils comprirent que l'agglomération d'un grand nombre de risques exposés à être détruits par un même incendie, était un défaut capital, et que la réassurance, permettant de répartir les pertes sur un plus grand nombre de primes, était le seul moyen d'y remédier. Aussi est-elle prévue par la loi d'Assurance ou un décret de l'autorité législative, sauf à Züg, Zurich, Appenzell Rh. Ent., Vaud Shaffouse et Saint-Gall.

Un grand nombre de cantons abandonnèrent le système de l'Assurance partielle. Fribourg, Appenzell et Glaris résistèrent, et cependant ils

arrivaient à ce résultat que l'assuré endetté assurait les risques de ses créanciers et non les siens propres.

Ces réformes ont permis à l'Assurance officielle et obligatoire, en Suisse, de se maintenir; mais il nous est cependant permis de dire qu'au point de vue de la Justice et des garanties, elle est bien imparfaite et qu'elle ne se soutient que grâce à l'appui que lui donne l'industrie privée des Assurances. « Aussi longtemps que ces monopoles existeront, l'Assurance privée contre l'incendie sera une nécessité dans toute la Suisse. L'Assurance privée des bâtiments est nécessaire pour les cantons qui ne possèdent pas d'institution publique et qui n'en peuvent pas créer sans menacer d'une manière sérieuse les fonds publics cantonaux; elle est nécessaire dans les autres cantons où les risques dangereux sont exclus de l'Assurance obligatoire et où les sociétés cantonales sont tenues par la loi de réassurer leurs risques dangereux auprès des sociétés privées. Et si, pour l'Assurance de nos bâtiments, la corporation des sociétés privées est une nécessité, elle le sera avec encore plus de raison pour l'Assurance de nos valeurs mobilières contre l'incendie (1). »

D'autres États ont vu naître chez eux l'idée de

(1) *Rapport du Bureau Fédéral de 1888*, p. XLVI.

rendre l'Assurance obligatoire en matière d'incendie. Ils l'ont toujours repoussée et sont restés fidèlement attachés au principe de l'Assurance libre : l'Angleterre et les Etats-Unis, par exemple.

Il y a quelques trente ans, nous rapporte Cierneluis Walford, l'aldermann Kopkinson soumit au conseil de Manchester une proposition tendant à faire nommer une commission chargée de voir s'il ne serait pas désirable de confier l'Assurance des immeubles à la Ville et la rendre obligatoire. L'Assurance, prétendait-il, devait entrer dans le domaine collectif des citoyens. La motion n'eut pas de suite (1).

Aux Etats-Unis, dans le Massachussets, en 1884, le gouvernement pensa à rendre l'Assurance obligatoire, mais le commissaire des Assurances fit un rapport absolument contraire au système. A la même époque, la question se posa dans le Maine et la Virginie ; elle ne trouva pas plus d'enthousiasme. Depuis, il n'en a plus été parlé.

Nous ne croyons pas que les résultats obtenus et par les institutions publiques de l'Allemagne et par les Caisses cantonales suisses soient de nature à nous engager dans la voie de l'Assurance obligatoire, et nous espérons que, suivant

(1) CHOREL. *L'Assurance par l'Etat*, p. 117 et s.

l'exemple de l'Angleterre et des Etats-Unis,
« notre cher pays comprendra que sa force et
son honneur reposent, au point de vue écono-
mique et social, sur l'initiative individuelle et
l'association libre (1) ».

(1) GIBBON. *Assurance moderne*, 16 mai 1895.

CHAPITRE II.

L'ASSURANCE OBLIGATOIRE EN MATIÈRE D'INCENDIE EN FRANCE.

Les Gildes fonctionnèrent longtemps dans l'ancienne France ; mais elles n'aboutirent jamais, comme en Allemagne, à la formation de sociétés publiques et à l'application de l'Assurance obligatoire immobilière.

Charlemagne et ses successeurs prirent des mesures énergiques pour dissoudre ses organisations ; elles ne purent résister et furent remplacées par des bureaux des incendies, organisation uniquement basée sur la charité privée. Cependant, dans les grandes catastrophes, le roi, les Parlements, les Municipalités prêtaient aussi assistance aux victimes. Le roi accordait aux incendiés des exemptions d'impôts, ou leur donnait à titre d'indemnités le produit de certaine taxe. « Cette affectation du produit de l'impôt à la réparation du désastre, dit le baron Cerise, n'implique-t-elle pas un rapprochement avec l'obligation que quelques Etats modernes imposent aux contribuables de payer sous forme de taxe une certaine somme annuelle

destinée à réparer les dommages causés par le feu (1) ». Quoiqu'il en soit, on n'y songea pas en France, et vers la fin du XVIII^e siècle, au contraire, se formèrent de véritables sociétés libres d'assurance contre l'incendie. La Révolution les fit disparaître. Mais, après cette période agitée de nouvelles furent créées, qui existent encore et ont réalisé les plus grands progrès.

Mais, vers la fin du règne de Louis-Philippe, l'Assurance obligatoire en matière d'incendie trouva de nombreux partisans. « Le Socialiste y voyait l'intervention bienfaisante de l'Etat dans le règlement des affaires privées ; le fouriériste, un premier pas vers le phalanstère ; l'homme politique, une nouvelle source d'influence et de recettes pour le gouvernement ; le philanthrope un nouveau système de secours plus efficace que tous les systèmes de secours essayés jusqu'ici (2). »

Louis Blanc fit, en 1848, une série d'articles dans le *Moniteur Universel* où il essaye de prouver que les institutions de garantie doivent être des institutions gouvernementales. Selon nous, dit-il, l'Etat devrait centraliser les Assurances, c'est son droit, c'est son devoir. »

(1) BARON CERISE. *La lutte contre l'incendie avant 1789*, p. 38.

(2) HAMON. *Histoire des assurances en France et à l'étranger*, pag. 114.

Parti de cette idée que l'Assurance n'est autre chose que le principe de la solidarité et de la mutualité appliqué aux risques, et l'application du principe d'association aux dépenses d'utilité générale, il conclut à l'Assurance obligatoire (1). Elle aurait, à son avis, deux avantages : l'indemnité en cas de sinistre étant déterminée d'après l'estimation portée au rôle, les incendies de spéculation seraient moins fréquents, et les propriétaires se garderaient bien, de peur de catastrophe, de dissimuler les matières impossibles.

Emile de Girardin fit une vigoureuse campagne dans son journal *La Presse* en faveur de l'Assurance obligatoire, associant, en vue de mieux les confondre, l'Etat-providence et l'Assurance-providence. « L'Etat, dit-il, possède déjà cinq monopoles : les postes, les tabacs, les cartes à jouer, les poudres et les télégraphes électriques. Pourquoi l'Etat, grand maître de postes, grand colporteur de dépêches, grand fabricant de tabacs, de cartes à jouer, de poudres, ne serait-il pas le grand assureur ? (2) » Voici comment E. de Girardin justifiait sa thèse . Il concevait la société comme une vaste combinaison d'assurances. Du risque de l'attaque est

(1) L. BLANC. *Moniteur Universel* : 4 mai 1848 p. 953 et 954.

(2) *La Presse*, Journal du 6 février 1855.

née la nécessité de se défendre ; de la nécessité de la défense est née la pensée de s'associer ; les nations, afin de diminuer les risques d'atteinte portée à leur indépendance, se sont longtemps appliquées à grossir le chiffre de leur population et à reculer les limites de leur territoire ; du risque d'être tué ou volé sont nées l'institution de la justice et l'organisation d'une puissance publique. Le calcul des probabilités appliqué aux risques d'incendie et de naufrage, à la mortalité humaine, a donné naissance à une industrie nouvelle, celle des Assurances. Le calcul des probabilités appliqué à la vie des nations, aux cas de guerre et de révolution, est le fondement de toute haute politique (1).

Le grand publiciste se demande alors s'il ne serait pas possible de concevoir et de fonder une société qui, réduisant tout mathématiquement à des risques judicieusement prévus et à des probabilités exactement calculées, aurait pour unique pivot l'Assurance universelle.

Ces utopies généreuses avaient frappé l'esprit du Prince-Président. On connaît son engouement pour la Caisse générale des Assurances agricoles. Le projet fut vigoureusement combattu, et le Conseil d'Etat le repoussa à la pres-

(1) EMIME de GIRARDIN, *Politique universelle*, et Larousse : mot ASSURANCE.

que unanimité des voix, malgré la présence du Prince-Président, qui avait voulu montrer par là ses sympathies pour le projet, après avoir entendu l'éloquent réquisitoire de M. Léon Cornudet (1).

Déjà M. Huguenin, représentant du peuple, avait déposé, en 1851, sur le bureau de l'Assemblée, une proposition de loi d'après laquelle l'Etat devenait l'unique assureur; l'Assurance des meubles restait facultative, mais les immeubles étaient soumis à l'Assurance obligatoire. La commission chargée d'examiner cette proposition la rejeta à l'unanimité, « car, dit le rapporteur M. Bechard, elle violait la liberté individuelle et le droit de propriété à l'égard de l'assuré et de l'assureur, en vue d'une utilité générale qui n'existe pas; la commission a pensé que l'appât financier était plus spécieux que solide et que ses conséquences seraient d'élever le taux des primes et le chiffre des pertes, de rendre les réparations de dommages plus difficiles et plus coûteuses, d'accroître le nombre des fonctionnaires et les embarras administratifs et multiplier les chances d'incendie et de destruction » (2).

(1) *Un premier essai de Socialisme d'Etat sous Napoléon III*, de M. A. THOMEREAU. *L'Assurance par l'Etat*, de M. de COURCY.

(2) *Moniteur Universel* du 30 juillet. 1851 Suppl. n° 211.

De 1850 à 1890, de nombreux projets d'Assurance par l'Etat furent présentés aux Chambres. Cela ne doit pas nous étonner, car, « à notre époque de philanthropie active, comme le dit Herbert Spencer, une foule de gens impatientes d'améliorer le sort de leurs semblables moins fortunés par les voies les plus rapides, travaillent de toutes leurs forces à développer des arrangements administratifs, qui sont le propre d'un type inférieur de Société ».

Mais le plus souvent ces projets ne parlent pas de l'obligation à l'Assurance ; cependant l'idée de rendre l'Etat directement ou indirectement assureur des biens des citoyens, dit le comte de Rocquigny, conduit fatalement au monopole des Assurances rendues obligatoires et devenait une nouvelle source d'impôts ».

Nous en citerons quelques-unes : celle de M. Langlois, député, qui réclamait, en 1887, l'Assurance obligatoire, pour les sinistres agricoles, faite par une Mutuelle générale ; celle de M. Viger, ancien ministre de l'agriculture, reprise avec quelques modifications par M. le sénateur Calvet. Mais nous nous attacherons au contraire à combattre la proposition de M. Bourgeois, député du Jura, présentée à la Chambre le 6 juillet 1894 (1). Cette proposition

1) *Journal Officiel*. Docum. Parlem. N° 782. 6 juillet 1894.

établissait, très nettement, très explicitement le monopole de l'Assurance en matière d'incendie par l'Etat, assurance à primes fixes et obligatoire tant pour les meubles que pour les immeubles. Voici le texte de cette proposition :

ARTICLE PREMIER. — L'Assurance contre l'incendie est obligatoire.

ART. SECOND. — Chaque année, la loi des finances déterminera le montant des primes à payer à l'Etat sur les meubles et sur les immeubles.

ART. TROISIÈME. — La prime d'Assurance sera perçue par les agents comptables de l'Etat dans les formes usitées pour la perception des impôts.

ART. QUATRIÈME. — Une commission d'Assurance, composée des fonctionnaires de l'Etat et présidée par le directeur des travaux publics, sera chargée de la surveillance des services à organiser en vue de l'évaluation des meubles et des immeubles à assurer, ainsi que de l'appréciation des indemnités dues aux sinistrés après constatation des dommages par expertises contradictoires.

Le gouvernement devra présenter aux Chambres un projet de loi déterminant sur les bases susdites les attributions et le fonctionnement de cette commission.

ART. CINQUIÈME. — Les Compagnies d'Assurances existant lors de la promulgation de la présente loi seront liquidées et recevront de l'Etat une indemnité proportionnée au taux moyen atteint par leurs actions pendant les dix dernières années.

ART. SIXIÈME. — Un règlement d'administration publique, délibéré en Conseil d'Etat, déterminera pour chaque Compagnie le chiffre de l'indemnité à lui payer d'après les bases posées par l'article précédent.

ART. SEPTIÈME. — L'Etat pourra pourvoir au paiement de cette indemnité au moyen d'un emprunt amortissable en soixante-quinze ans.

Cette proposition nous mène tout droit au socialisme d'Etat, qui a aujourd'hui pour lui le préjugé : « Ce n'est pas qu'on avoue le collectivisme, on lime au contraire les plus belles phrases pour combattre ses doctrines, mais on réalise ses pires conséquences, soit dans un intérêt électoral, soit par lâcheté, soit par faiblesse ». « Le bloc nous effraye, on le débite, on l'effrite, on nous le fait avaler à dose homéopathique (1) ». De là cette intervention de l'Etat proclamé indispensable dans la sphère des intérêts privés.

(1) H. CUENOT, *Le Monopole de l'Etat en matière d'assurances contre l'incendie*.

Les partisans de l'Assurance obligatoire se placent derrière les nécessités budgétaires. Nos impôts sont arrivés au maximum de leur rendement, et cependant les dépenses nécessitées par l'application des principes démocratiques s'accroissent tous les jours. Dès lors, ils cherchent une nouvelle source de revenus, qui permette à l'Etat de favoriser le développement de la démocratie. Ils croient l'avoir trouvé dans l'application du système de l'Assurance obligatoire en matière d'incendie. Nous ne sommes pas de cet avis, et qu'il nous soit permis de leur dire qu'il serait peut-être plus prudent de modérer les appétits de la démocratie, sans quoi elle va devenir un minotaure insatiable.

Ce n'est pas que M. Bourgeois se déclare hautement le partisan des monopoles d'Etat; bien au contraire, il s'en défend, seulement il les regarde comme des nécessités inéluctables. Il constate qu'ils existent depuis très longtemps et que leur nombre ne peut que croître. Il pense alors que l'intérêt de la question consiste à savoir les choisir (1).

Les raisons qu'il donne pour justifier son choix ne sont pas bien fortes, et ne peuvent l'être. « Les Assurances, dit-il, ont un caractère gé-

(1) Exposé de motifs, *Journal officiel* du 6 juillet 1894. Doc. Parlem., n° 782.

néral et permanent. A ce titre, elles sont tout spécialement désignées pour être monopolisées par l'Etat, qui est le gardien, le défenseur de cet intérêt » (1).

Il croit bien que l'Assurance obligatoire élèvera l'étiage moral de la nation et favorisera la prévoyance, cette vertu essentiellement française ; mais il n'hésite pas à nous révéler que l'intérêt fiscal est sa première raison. « L'Etat se trouvera par là nanti de ressources considérables, qui étaient jusqu'ici prélevées au profit d'intérêts privés. » Mais il en est une autre qui mérite d'être citée, c'est celle qui justifie le monopole des Assurances par la facilité avec laquelle l'Etat pourra l'exploiter. Ainsi, ce monopole va devenir légitime parce qu'il est d'une exploitation facile et qu'il rapportera beaucoup d'argent. M. Bourgeois compte, en effet, sur un bénéfice annuel de 100 millions.

Il affirme que des statistiques ont établi que les compagnies encaissent chaque année 130 millions, et que leurs dépenses ne s'élèvent jamais à plus de 50 0/0 du montant des primes ; dès lors elles auraient un bénéfice de 60 à 70 millions. L'Etat, par suite du système de l'Assurance obligatoire et de quelques économies réa-

(1) Exposé des motifs. Voir PIDOUX, *Le Monopole des assurances*.

lisées dans l'exploitation, verrait ce chiffre s'élever à 100 millions.

Cette affirmation nous semble bien téméraire ; car, en matière d'Assurance, on ne peut jamais savoir si on aura ou non un bénéfice à la fin de l'exercice. Il y a de bonnes années, mais il y en a aussi de mauvaises. Il existe dans les Assurances un aléa tel qu'il déroute les prévisions les mieux établies et les mesures de précautions les plus sérieuses. Souvent les compagnies, au lieu de bénéfices, ont enregistré des pertes. Pour s'en convaincre, il suffit de jeter les yeux sur l'ensemble des opérations des compagnies à primes fixes (1).

1863	Bénéfice industriel	2, 11 0/0	des encaissements
1868	—	4, 58	—
1880	—	0, 17	—
1883	—	0, 53	—
1881	Perte	6, 95	—
1882	—	3, 90	—

L'Etat devenu assureur pourra-t-il, mieux que les compagnies, éviter ces années désastreuses ? Nous ne le croyons pas ; et alors, au lieu des bénéfices sur lesquels il comptait, l'Etat se trouvera en face d'un déficit.

Une autre preuve que l'industrie des Assurances n'est pas une source sûre de revenus,

(1) Paul GAUVIN, *L'Etat assureur*, p. 24 et suiv.

c'est le grand nombre de compagnies qui ont sombré depuis 1819. Sur cent compagnies à primes fixes, soixante-dix ont disparu, et sur deux cents mutuelles, cinquante seulement ont résisté. Il est bien évident que si toutes ces sociétés ont périclité, c'est que chaque année elles ont dépensé plus qu'elles n'ont récolté. Nous ne les nommerons pas toutes, mais nous croyons intéressant de signaler la rapidité avec laquelle quelques-unes d'entre elles ont été ruinées (1) :

RENAISSANCE			PRÉSERVATRICE		
Années	Pertes par rapport aux primes.	Pertes en capitaux.	Années	Pertes par rapport aux primes.	Pertes en capitaux.
1880	39,48 %	175,801 fr.	1882	430,56 %	277,321 fr.
1881	39,13 %	322,962 »	1883	62,41 %	252,984 »
1882	36,60 %	1,124,999 »	1884	426,47 %	579,876 »
1883	36,66 %	1,475,338 »	1885	49,20 %	268,373 »

Les compagnies les plus importantes, celles même qui ont le mieux réussi et qui sont les plus florissantes, ont parfois subi des pertes considérables. Citons des exemples :

COMPAGNIES	ANNÉES	EXCÉDENT DES SINISTRES sur primes.	PERTES EN CAPITAUX
Providence. . . .	1850	8,11 %	84,593 fr.
Nationale.	1881	4,91 %	400,017
Urbaine.	1842	17,65 %	93,484
	1881	14,71 %	663,898
Métropole.	1882	51,51 %	1,686,916
	1883	42,06 %	1,737,943

(1) Paul GAUVIN, *L'Etat assureur*, p. 24 et suiv.

On voit donc bien qu'on s'avance un peu trop quand on promet à l'Etat un revenu annuel de 100 millions. Mais nous allons plus loin. L'Etat retirera-t-il un bénéfice quelconque de l'exploitation de l'Assurance-incendie ?

Le montant des primes s'élève, à l'heure actuelle, à la somme de 130 millions de francs. C'est un chiffre officiel. C'est le chiffre sur lequel furent perçus, en 1893, par l'Etat les droits de timbre et d'enregistrement. Mais sous le régime des compagnies, les assurés sont sollicités à accroître la valeur de leurs risques de 20 à 25 0/0 ; avec le monopole de l'Etat, ils penseront à la réduire, car la prime se présentera sous l'aspect d'un impôt, et ils ne voudront pas donner au fisc une base d'assiette d'impôt qui les ferait surtaxer, si l'impôt sur le revenu était établi. M. Paul Leroy-Beaulieu avoue qu'il serait le premier à réduire toutes ses assurances si le monopole de l'Etat était voté. Le montant des primes diminuera donc de ce chef (1).

Nous ne savons pas exactement quelle est la fortune de la France. Quelques-uns l'évaluent à 120 milliards, d'autres moins encore. Cependant, les mutuelles assurent 50 milliards et les compagnies à primes fixes 144 milliards. Mais il est bien certain que sur ces 194 milliards il y

(1) P. LEROY-BEAULIEU. — *L'Economiste français*, 8 septembre 1874.

a de nombreuses valeurs fictives. Ces sociétés assurent, en effet, contre les risques résultants des articles 1382, 1383, 1721 et 1734 du Code civil, concernant le recours des voisins, celui du propriétaire et les risques locatifs. Ces valeurs fictives échapperont nécessairement à l'Assurance par suite du monopole et de l'obligation. L'Etat devenu assureur devra supprimer les primes perçues pour ces divers risques, car il ne pourra exercer de recours contre lui-même. De là encore de nouvelles réductions à faire sur le montant des primes (1).

On compte, pour élever le montant des primes, sur l'application du principe de l'Assurance obligatoire. Cet accroissement sera bien restreint. Il est établi aujourd'hui que les 9/10 des capitaux existants sont assurés (2). Pour le 1/10 subsistant, on trouverait toujours moyen de le dissimuler, du moins en partie. En tout cas, il augmenterait bien peu le montant des primes ; nous penchons même à croire qu'il augmenterait surtout les dépenses, car il est composé des plus mauvais risques. Dès lors, l'exploitation étatique des Assurances, loin d'aug-

(1) M. DE FOVILLE, *Economiste français*, 4 janvier 1877. H. CUENOT, *Oper. cit.*, p. 25. — BUFFIER, *Socialisme d'Etat et Monopole des assurances*.

(2) *Economiste français*, 8 sept. 1894. — H. CUENOT, *Le Monopole des Assurances*, p. 25.

menter le chiffre des recettes, n'aboutirait qu'à les diminuer.

Mais l'Assurance obligatoire en matière d'incendie serait une atteinte à la liberté individuelle, que l'on ne peut justifier par ce fait que l'état de société ne serait qu'une suite d'atteintes à cette liberté.

Les partisans de l'Assurance obligatoire évaluent les dépenses des compagnies à 45 ou 50 0/0 du montant des primes encaissées. Ce n'est pas là une allégation suffisamment établie ; les statistiques semblent dire que la moyenne des sinistres est généralement supérieure à 50 0/0. En 1830, elle s'élève à 76,55 0/0, en 1881 à 75 0/0, en 1882 à 56 0/0, et en 1893 à 60,96 0/0. Nous sommes persuadés que l'exploitation étatique ne diminuera point les dépenses, soit qu'elles résultent du nombre des sinistres, soit qu'elles viennent des frais d'administration.

L'Etat, ayant déclaré l'Assurance obligatoire, n'aura plus le choix des risques. Les compagnies refusent parfois d'assurer certains risques comme trop dangereux. L'Etat ne pourra pas le faire. Les compagnies n'assurent certaines personnes qu'après s'être enquis de leur moralité. L'homme le plus négligent et le moins digne de confiance pourra réclamer l'Assurance comme un droit de l'homme, et l'Etat serait mal venu de lui en refuser le bénéfice.

L'Etat ne pourra pas limiter ses pleins (1). Il sera obligé d'assurer des usines immenses qui, devenues la proie des flammes, grèveront considérablement son budget. Des villes entières seront assurées par l'Etat, et si des catastrophes semblables à celle de Glaris, de Chicago et de Boston surviennent, quel désastre ! Les pertes s'élevèrent à Chicago à un milliard et à Boston à douze cent millions. Ne voit-on pas l'Etat assureur en face d'un incendie détruisant Paris !

L'Assurance par l'Etat détruirait la réassurance qui permet de répartir les gros sinistres sur tout le monde des Assurances et ainsi en amoindrir les dangers. Concevrait-on, en effet, l'Etat français se réassurant auprès des Compagnies étrangères, comme les petits cantons suisses ?

Il existe en France, comme ailleurs, un préjugé détestable, qui obscurcit et trouble les consciences. « Voler l'Etat, dit-on souvent, n'est pas voler. » Quelqu'un qui se ferait scrupule de porter tort à un particulier n'hésiterait pas à tromper le fisc. De nombreux incendies pourront éclater de ce chef, alors que la main des incendiaires serait peut-être arrêtée par l'idée de porter préjudice à des particuliers. Des

(1) Par plein il faut entendre le maximum qu'un assureur prend à sa charge.

statistiques ont établi que ces sinistres de spéculation pourront s'élever jusqu'à 25 0/0. D'après les recherches faites en Angleterre, le nombre des incendies allumés directement par l'homme représente $\frac{1}{3}$ sinon la $\frac{1}{2}$ de tous les sinistres. Roscher évalue seulement à 10 0/0 le nombre des incendies volontaires. Mais, « d'une façon générale, on a déjà constaté que les temps de crise commerciale sont signalés par une recrudescence des incendies. De 1882 à 1887 où, en France, divers événements : le krach de la Bourse de Paris, le phylloxéra, l'arrêt de l'industrie, amenèrent une situation mauvaise dans les affaires, les compagnies à primes fixes virent le chiffre des sinistres varier de 56 0/0 au minimum à 63 0/0. Pendant cinq ans, ils dépassèrent 56 0/0 (1) ».

L'Etat manquera de liberté vis-à-vis des sinistrés. Souvent les influences politiques l'empêcheront de poursuivre une enquête sur les causes d'un incendie. De telles considérations n'arrêtent jamais les compagnies.

Un autre danger pour l'Etat-assureur naîtra des bouleversements politiques et de la guerre étrangère. « Bien insensés, dit M. A de Courcy, les législateurs qui voudraient remettre entre les mains de tous les ennemis de l'Etat cette

(1) P. LEROY-BEAULIEU. *Traité d'économie politique*. T. IV. p. 349.

arme terrible de l'incendie(1) ». Le meilleur moyen de maîtriser un ennemi, c'est de ruiner ses finances.

Le droit des gens a bien établi aujourd'hui que le vainqueur ne devient pas le propriétaire des droits privés des vaincus ; il n'a plus aucun intérêt à s'emparer de leurs biens. Mais l'État devenu assureur, l'étranger peut ruiner ses finances en incendiant tout ce qu'il trouve ; l'Etat envahi, ruiné par les indemnités dues pour ces sinistres, est obligé de poser les armes.

Le même moyen peut servir aux anarchistes à renverser le gouvernement qu'ils battent en brèche.

Le monopole de l'Etat ne diminuera donc pas le nombre des sinistres ; peut-être même l'augmentera-t-il, mais au moins réalisera-t-il quelques économies sur les frais d'administration. Nous reconnaissons bien qu'avec le régime actuel, les frais d'administration sont très élevés. Nous savons qu'il y a : (2)

(a) Tenue des écritures dans les départements	3.000.000
(b) Encaissement des primes à 5,63 0/0	8.445.000
(c) Frais de l'administration centrale : 1 0/0	1.500.000

(1) A. de Courcy. *L'Assurance par l'État*.

(2) MAXIME DÉROULEDE, *Opér. cit.* p. 178.

(d) non-valeurs : 1 0/0 1.500.000

(e) Taxation des valeurs assu-
rables 21.000.000

Les compagnies font cependant tous leurs efforts pour réduire ces frais d'administration. Ils ne se sont jamais élevés, comme ont cru pouvoir l'affirmer certains partisans de l'Assurance obligatoire, au 9/10 des recettes, et nous croyons que plus on ira, plus on les verra diminuer. On les a évalués à 33.72 0/0 par rapport aux encaissements présumés, dont 11.39 0/0 pour le courtage, 1.78 0/0 pour l'Etat et 20.55 0/0 pour les écritures, encaissements de primes, etc.

Les mêmes frais subsisteront avec le monopole. L'Etat ne pourra charger les percepteurs, déjà si surchargés de besogne, de l'encaissement des primes ; il lui faudra une administration spéciale. Dès lors, où seront les économies ? Mieux vaut penser que l'Assurance obligatoire augmentera les frais, car l'intervention de l'Etat est le luxe le plus coûteux. L'augmentation progressive des budgets vient de ce que, chaque année, on confère à l'Etat de nouveaux pouvoirs et de nouvelles fonctions. L'Assurance par l'Etat offre un grand inconvénient, c'est d'augmenter le fonctionnarisme, cette plaie de nos sociétés modernes.

De plus, avec le système de l'obligation, on

ne pourra plus se contenter des déclarations des assurés, car ceux qui sont rebelles ne manqueraient pas de s'en exonérer par des déclarations dérisoires ; pour atteindre son but, il faudra une expertise préalable et contradictoire ; ceux qui ont eu besoin de recourir à de pareilles expertises savent ce qu'elles coûtent et de combien de difficultés elles sont entourées. Peut-être sera-t-on obligé même de recourir à des mesures inquisitoriales pour mieux connaître la fortune personnelle de chacun. Quelle différence dans la valeur d'un mobilier d'une année à l'autre, d'un appartement à un autre.

Non seulement l'Etat ne fera pas d'économies sur les frais d'administration, non seulement il ne verra pas augmenter le montant des primes et diminuer le nombre des sinistres, mais encore il perdra les impôts que lui payent les compagnies et qui se chiffrent par plusieurs millions (1).

1^o Une taxe annuelle et obligatoire de 0.04 c. par 0/00 du total des sommes assurées pour les sociétés à primes fixes et de 0.03 c. pour les sociétés mutuelles (loi du 29 décembre 1884, art. 8).

2^o Une taxe annuelle et obligatoire de 10 0/0 du montant des primes, moyennant laquelle les

(1) Rapport de M. Paulmer. *Journal officiel* du 24 février 1896.
Doc. Parlem. n^o 1835.

polices et actes sont enregistrés gratis (loi du 28 août 1871).

3^o Un droit de timbre de 1 fr. 20 pour 100 fr. du capital nominal pour les actions, payé par voie d'abonnement annuel de 0.06 0/0 (loi du 5 juin 1850 art. 14).

4^o Un droit de transmission à titre onéreux pour les titres nominatifs de 0 fr. 50 0/0 (loi du 25 juillet 1857) pour les titres au porteur : taxe annuelle de 0.20 (loi du 29 juin 1872).

5^o Un impôt annuel de 4 0/0 sur les revenus et dividendes payés aux actionnaires (loi du 29 juin 1872, art. 1, et loi du 26 décembre 1890, art. 4.)

6^o Une taxe de mainmorte pour leurs biens immobiliers, qui frappe toutes les sociétés par actions (loi du 20 février 1849).

7^o Les impôts ordinaires enfin frappent les compagnies dans leur vie civile comme les particuliers.

Les auteurs les plus sérieux soutiennent que ces impôts s'élèvent à la somme de 25 millions. Avec l'Assurance obligatoire, ces impôts perdent toute raison d'être, ils disparaissent, car ils supposent l'existence d'un contrat synallagmatique librement souscrit.

Nous pouvons faire maintenant l'inventaire des opérations de l'Etat devenu assureur (1).

(1) Mémoire du Syndicat général des compagnies à primes fixes, rédigé par M. Ch. Robert.

Le montant des primes s'élève
à 130.716.704

Le principe de l'obligation
élèvera cette somme de ..
14.524.078 puisque déjà les
9/10 de la matière assurable
sont couverts 14.524.078

Mettons en chiffre rond . . . 150.000.000

Les sinistres s'élèvent pour les
Compagnies jusqu'au 59.72 0/0
de 1879 à 1893 ; sans tenir
compte du nombre des sinistres
dus à l'exploitation étatique.
Nous avons 89.580.000

Les frais d'administration s'é-
lèvent à 23 p. 100, mettons
20 p. 100, soit..... 30.000.000

Le chiffre des dépenses s'é-
lève donc à..... 119.580.000

L'excédent des recettes sur
les dépenses est de..... 30.420.000

Mais n'oublions pas que l'Etat
perdra les impôts payés par les
Compagnies, soit.... 25.000.000

Rappelons aussi que l'expro-
priation des Compagnies sui-
vant la méthode adoptée par
M. Bourgeois, coûtera chaque
année à l'Etat la somme de.... 13.000.000

Si nous faisons le calcul, nous nous trouvons en face d'une perte annuelle pour l'Etat de 7 millions 880,000 fr. Que nous sommes loin des 100 millions promis par les partisans de l'Assurance-Etat.

L'Assurance obligatoire par l'Etat serait donc la ruine du Trésor, mais les assurés auraient-ils un avantage à voir l'Assurance-incendie entre les mains de l'Etat ?

Nous ne le croyons pas. Chaque année, la loi de finances déterminerait le taux des primes à payer. Les besoins du Trésor ou quelques grandes catastrophes pourraient en augmenter le taux. L'Etat sera seul maître. Avec le régime des Compagnies, au contraire, la loi de la concurrence est là comme un véritable régulateur.

Le règlement des sinistres donne lieu bien souvent à de grandes difficultés. La lenteur administrative ne sera-t-elle pas à redouter dans de pareils conflits ? De plus ce règlement des sinistres ne soulèvera-t-il pas les récriminations et les plaintes des sinistrés se prétendant lésés, à tort ou à raison, dans le calcul des indemnités et qui naissent fatalement des compétitions en jeu et de jalousies locales (1).

Avec l'Assurance obligatoire, la prime d'as-

(1) *Journal officiel*, p. 1076 année 1864. GENDRE, député.

surance deviendra un véritable impôt. « Le Monopole (de l'Assurance-incendie, dit M. Bourgeois, devrait forcément revêtir le caractère obligatoire d'une contribution générale, et tous les contribuables possesseurs de meubles et d'immeubles formant la matière des Assurances actuelles contre l'incendie seront tenus de payer au fisc une prime proportionnelle sous la forme d'un impôt entraînant l'Assurance (1) ». On sait avec quel plaisir les contribuables, même les mieux disposés, reçoivent une nouvelle création d'impôt.

Le caractère fiscal de l'Assurance doit logiquement entraîner certaines modifications au régime actuel de l'Assurance à primes.

1° Un des caractères de la prime d'assurance est d'être indivisible. L'assureur, en effet, ayant couru la chance défavorable, ne serait-ce qu'un seul instant, il n'est pas possible de mesurer la portion de prime afférente à cet instant. La prime n'est pas seulement indivisible, mais payable d'avance. Le meilleur moyen, en effet, pour les Compagnies de faire face aux sinistres est la masse des primes qu'elles recueillent et sur laquelle elles prélèvent les indemnités. Va-t-on payer la prime-impôt par douzièmes comme les autres impôts

(1) Exposé des motifs, Voir lettre de M. MAGNIN, 24 février 1881.

directs? Quelques Etats étrangers ont accepté ce principe. C'est ainsi que la loi saxonne de 1876, article 64, a autorisé les contribuables à payer les primes en deux termes.

2° L'Assurance organisée commercialement n'a pas de privilège; le principe de l'égalité des créanciers doit être respecté par les Compagnies d'assurance, comme par les autres créanciers. Mais l'Etat assureur n'aura-t-il pas le même privilège pour l'impôt assurance que pour les autres impôts directs ?

3° La prime ne va-t-elle pas perdre son caractère de fixité? L'Assurance à primes est un forfait. L'assuré est à l'abri de toute demande postérieure de l'assureur. Mais l'Etat, en face de terribles catastrophes, ne sera-t-il pas obligé de recourir à l'impôt ou à l'emprunt? Dès lors on est menacé de voir la prime s'élever et elle n'est plus fixe.

4° Enfin, l'impôt d'assurance étant un véritable impôt direct, s'il naît quelques difficultés entre l'Etat et les particuliers, la juridiction administrative sera seule compétente, le contentieux des impôts directs étant dévolu aux tribunaux administratifs.

L'Assurance obligatoire en matière d'incendie par l'Etat porte encore atteinte à la liberté de l'industrie et à la propriété privée. Si la proposition Bourgeois avait été acceptée, les Compa-

gnies d'assurance contre l'incendie devaient disparaître au mépris de la loi du 2 mars 1791 de la Constitution de l'an III et de celle de 1848, qui ont proclamé en France la liberté entière de l'industrie privée pourvu qu'elle ne trouble pas l'ordre public et ne blesse les bonnes mœurs. « Toutes les fois qu'un ou plusieurs individus forment un nouveau moyen d'existence qui ne porte aucune atteinte à la personne ou à la sécurité d'autrui et qui ne blesse en rien la morale, dit Auguste Comte, nous mettons ce moyen au rang des propriétés, qu'elle qu'en soit d'ailleurs la nature. Nous reconnaissons d'ailleurs que ceux qui en sont les auteurs peuvent en jouir et en disposer comme de toutes les autres choses qui sont désignées sous le même nom (1) ».

Les Assurances-incendie ont donné lieu à de grandes Compagnies qui répondent à leur but d'une manière assez efficace pour que l'Etat ne doive et ne veuille se substituer à leur action. D'ailleurs, aucun observateur impartial ne peut manquer de s'apercevoir que deux choses accompagnent toujours l'ingérence gouvernementale dans la liberté individuelle en matière d'industrie et de commerce : gaspillage et inefficacité. L'industrie qui prospère le mieux est

(1) AUGUSTE COMTE : *Traité de la propriété*.

celle que l'Etat laisse le plus libre de se développer à sa guise. L'ingérence de l'Etat fait languir et parfois dépérir une industrie. Non seulement elle accroît les charges de l'Etat, mais elle la rend moins capable de supporter le poids des taxes. Le résultat est piré quand l'état devient industriel, l'entreprise directe d'un travail par l'Etat entraîne une perte économique, car un particulier aurait toujours pu faire le même travail, mieux et à meilleur marché.

L'Etat n'a donc pas de raison de supprimer cette industrie libre. Il n'aurait qu'un regard de convoitise sur une industrie prospère. Quelle industrie ne se sentirait pas menacée ?

On propose bien d'indemniser les Compagnies. On ne songe pas à les dépouiller purement et simplement, sans leur donner une compensation. On consent à leur verser une indemnité. Ce n'est pas un droit qu'on leur reconnaît, cependant. « L'industrie des Assurances est dans le domaine public et l'Etat aussi bien que le particulier a le droit de l'exploiter ».

Mais cette indemnité est calculée un peu arbitrairement. Elle est calculée sur le cours moyen des actions des Compagnies pendant les dix dernières années. C'est oublier que la valeur des actions est leur cours actuel et que l'exproprié a toujours le droit de faire entendre sa voix sur la valeur de sa propriété.

Les Compagnies ne seraient pas les seules à souffrir de cette expropriation, le monopole portera la ruine dans toute une classe très intéressante de la Société : celle des agents et des employés des Compagnies d'assurances et le nombre des personnes qui vivent de cette industrie est considérable. « Les projets de loi à l'étude, dit M. Gratteray, jettent le trouble parmi les nombreux assureurs répandus partout et on se demande comment les auteurs de ces projets ne se sont pas arrêtés devant la ruine qui en résulterait pour cent cinquante mille individus, qui ont fait de l'Assurance leur carrière et auxquels l'Etat enlèverait brusquement le fruit de leur travail, le plus grand nombre deviendrait des déclassés et la France a, je crois, mieux à faire actuellement que de frapper tant d'individus qui ne demandent qu'à l'aimer et à travailler pour elle (1) ».

Déjà, en 1848, les agents des Compagnies avaient compris le danger qui les menaçait. et ils adressèrent à l'assemblée une pétition qui faisait bonne justice de toutes les propositions attentatoires à la liberté de l'industrie des Assurances :

« Citoyens Représentants,
» Les principes démocratiques sont menacés

(1) BUFFIER : *Socialisme d'Etat et Monopole d'assurances. In fine.*

dans nous personnes, mais nous tournons les yeux vers vous, et nous sommes sans crainte.

» Hommes libres, on veut imposer à notre liberté des limites autres que celles de la liberté d'autrui.

» Travailleurs, on veut, au nom de théories sociales et de l'inconnu, briser les éléments de notre travail.

» Membres de la grande famille, on veut confisquer notre propriété en détruisant des revenus modestes mais certains, dus à nos efforts incessants, à nos travaux de chaque jour.

» Telles seraient en effet les conséquences immédiates du monopole par l'Etat des assurances contre l'incendie dont nous sommes les auxiliaires.

» Mais, citoyens représentants, entre les projets nés de l'erreur des uns et des préjugés d'un grand nombre, il y a le droit, devant lequel tout s'incline et s'abaisse dans notre jeune République.

» Notre droit, c'est le symbole vivant de la devise républicaine, que vous êtes appelés à défendre.

» Il s'appuie sur la Liberté, et la liberté la plus précieuse, celle de vivre en travaillant; notre travail n'impose à autrui aucune charge, qui ne soit volontaire, aucune contribution qui

ne soit spontanée, aucune dépense qui n'ait son utilité.

» Il s'appuie sur l'égalité, nos établissements n'ayant aucun privilège, si ce n'est celui de la confiance publique, acquise par trente ans de loyaux services rendus à la propriété.

» Si l'Etat devient assureur, ce n'est pas au nom de la liberté, puisqu'il la raviera aux soixante mille travailleurs vivant de ce travail, aux propriétaires que leur fortune ou leurs idées éloignent de l'Assurance et que l'on y contraindrait despotiquement.

» Ce ne sera pas au nom de l'égalité, puisque l'égalité, qui est le droit de tous à tout, disparaîtrait devant le droit d'un seul contre tous.

» Ce ne serait pas au nom de la fraternité, car pratiquer la fraternité, c'est ouvrir à tous les sources d'une félicité, que nul ne doit trouver aujourd'hui que dans le travail.

» Ce ne serait pas non plus au nom de l'abolition d'un privilège, car chacun peut exercer l'industrie des Assurances, sous la forme anonyme ou commanditaire, à ses périls et risques, sans d'autre obligation que celle imposée par les lois et règlements à tous les citoyens. Ce ne serait même pas au nom de l'économie privée ou de la fortune de l'Etat : les chiffres l'ont prouvé, la pratique l'affirme.

» Pénétrés de cette idée qu'en défendant nos

intérêts privés, nous restons fidèles à la défense des intérêts généraux et des principes dont nous vous avons confié la garde, nous vous le répétons, citoyens représentants, nous demeurons sans crainte. »

La proposition Bourgeois trouva cependant quelques partisans à la Chambre lors de son apparition. La septième commission d'initiative parlementaire, par l'organe de son rapporteur M. Groussier, député, conclut à la prise en considération après avoir déclaré que cette proposition « méritait un sérieux examen. »

Mais les protestations furent vives et nombreuses. Le Ministre du Commerce fit une enquête. Les directeurs des principales compagnies consultés blâmèrent tous le projet. La Chambre Syndicale des Compagnies d'Assurances à primes fixes présenta un Mémoire à la Chambre des Députés, rédigé par M. Charles Robert et qui fait bien ressortir tous les inconvénients de l'Assurance par l'Etat (1).

Cent cinq Chambres de Commerce sur cent onze, les Syndicats agricoles réunis en congrès national à Lyon au nombre de quinze cents, la Société industrielle et commerciale de Paris,

(1) Voir : Lettre du Syndicat au Ministre (*Moniteur des Assurances* 1895 13 mai). Lettre de M. LEROY DES BARRES au Ministre. Déclaration faite à la Commission parlementaire des Assurances par les délégués du syndicat.

joignirent leurs protestations à celle du Monde des Assureurs.

Nous citerons la délibération de la Chambre de Commerce d'Arras du 9 avril 1895 (1), car elle montre bien l'esprit dans lequel furent faites toutes ces protestations.

I. Au point de vue des principes :

Considérant que l'intervention de l'Etat dans le domaine social ne doit s'exercer que lorsque la nécessité en est absolument démontrée et sous la réserve de ne jamais briser, ni même affaiblir l'énergie individuelle.

Considérant que le projet Bourgeois, attribuant à l'Etat le monopole des Assurances contre l'incendie vient se heurter à cette objection fondamentale qu'il convient sans cesse d'opposer à tous les monopoles d'Etat, savoir :

Que l'Etat accapare ainsi une des sources que chacun en droit naturel doit avoir la faculté d'exploiter ;

Que ces Monopoles se constituent au détriment de la liberté industrielle et commerciale des citoyens ;

Que les Monopoles ont de plus l'inconvénient de supprimer toute concurrence et d'imposer au pays des produits ou des organisations qui ne s'améliorent que lentement et qui, n'étant pas

(1) CHOREL : *L'assurance par l'Etat*, p. 101 et s.

aiguillonnés par l'émulation qui engendre la concurrence, ne suivent le progrès que de très loin.

Que l'adoption du projet Bourgeois serait un nouveau pas en avant dans la voie du socialisme d'Etat, c'est-à-dire du collectivisme; qu'il n'y aurait aucune raison pour ne pas imposer demain, soit le monopole de la raffinerie du sucre, soit celui des mines de houille, ou celui de la minoterie, pourvu qu'un député en fasse la proposition ;

Que l'Etat n'est pas doué de la capacité industrielle, qu'il produit, qu'il exploite ou administre chèrement; que ses prétentions à l'infailibilité, à l'irresponsabilité, ainsi que son manque de souplesse, le rendent tout particulièrement inapte au service des Assurances, lequel exige de ses agents des qualités toutes spéciales, surtout en ce qui concerne la passation des contrats, l'estimation des risques et celle des sinistres, ainsi que le règlement des contestations et des litiges de nature toujours délicate ;

Qu'en imposant à tous l'obligation de l'Assurance et la fixation d'une prime d'impôt le projet Bourgeois porte atteinte à la liberté individuelle et à la liberté des Contrats, qu'en outre il se substitue à l'individu dans un acte de prévoyance, qui puise son mérite et sa valeur morale dans la volonté, la spontanéité et non dans l'obligation.

II. Au point de vue des faits :

Considérant que le monopole des Assurances par l'Etat est proposé dans un but purement fiscal par son auteur, et qu'il a la prétention d'en retirer une recette annuelle de 100 millions ;

Qu'il est constant que les vingt et une principales compagnies ont encaissé, en 1893, un total de primes atteignant à peine le chiffre de 100 millions ;

Que, de plus, les opérations de ces vingt et une compagnies comprennent presque tout l'ensemble de la matière assurable ; et que les bénéfices nets, accusés et publiés s'élèvent à la somme d'environ 7 millions ;

Considérant, il est vrai, que l'auteur se flatte de pouvoir supprimer la majeure partie des commissions et des frais généraux, et ce, en confiant au personnel actuel des finances l'administration et le fonctionnement des opérations de toute nature se rapportant à l'Assurance contre l'incendie ;

Que c'est là une simple conjecture et qu'il serait imprudent d'en faire état dans l'établissement d'un tel impôt ; qu'il est bien certain, au contraire, que la création de ce nouveau monopole viendrait encore aggraver cette plaie du fonctionnarisme d'Etat dont souffre si cruellement notre cher pays ;

Considérant d'autre part que l'Etat, en dépos-

sédant les Compagnies pour se substituer à elles, leur devra une indemnité que M. Bourgeois évalue en une annuité trentenaire de 12 à 13 millions, chiffre hypothétique, mais qui, quel qu'il soit, viendrait singulièrement atténuer les revenus de l'impôt;

Considérant enfin qu'à cette somme viendrait s'ajouter le déficit annuel, résultant de la non-perception des impôts de toute nature, qui frappent actuellement les assurés et qui se chiffrent aujourd'hui par une somme dépassant seize millions;

Que dès lors on ne voit pas bien quels avantages, même au point de vue fiscal, il pourrait résulter du projet de monopole sur les Assurances de M. Bourgeois;

Qu'au contraire, on verrait l'Etat maître de fixer le taux des primes, sollicité sans cesse à des abaissements, comme il l'est aujourd'hui pour les tarifs des chemins de fer, et qu'ainsi disparaîtrait le produit de ce nouvel impôt;

Considérant enfin que si certains monopoles sont facilement acceptés (celui du tabac par exemple) parce qu'ils existent depuis longtemps, qu'ils rapportent beaucoup au trésor et ne font tort à aucune industrie existante, que si même on comprend la création de nouveaux monopoles, dans des circonstances critiques, à la suite

d'une guerre désastreuse par exemple, ce n'est nullement le cas ici, ni l'occasion;

Considérant d'une manière générale que si cependant les Compagnies d'assurance actuelles dans l'application qu'elles font du principe de la prévoyance, ne sont pas toutes à la hauteur de leur mission et ne donnent pas à l'assuré toutes satisfactions, c'est aux pouvoirs publics qu'il appartient dans ce cas d'intervenir au nom de l'intérêt général pour apporter dans les contrats clarté, équité et sécurité.

Par ces motifs :

La Chambre proteste énergiquement contre le projet de M. Bourgeois et prie le Parlement de le repousser.

La presse spéciale, la grande presse même, favorisèrent ce mouvement de l'opinion en faveur de la liberté de l'industrie des Assurances. L'esprit des membres du Parlement en fut frappé. Toujours est-il que la proposition Bourgeois fut définitivement repoussée le 6 février 1896, après le dépôt du rapport de M. le député Paulmier, qui, mieux inspiré que M. Groussier, soutient « que les monopoles n'ont pour principal et exclusif effet que de paralyser l'industrie privée, d'arrêter dans son essor la liberté individuelle et de préparer le socialisme d'Etat (1). »

(1) *Journal officiel*, 24 février 1896, n° 1806.

Le Parlement avait bien jugé, car l'Etat ne doit jamais intervenir dans les affaires concernant les intérêts des particuliers. Il est trop impersonnel pour entreprendre des opérations de cette nature ; ses agents n'ont pas les qualités requises pour défendre ses intérêts, lorsqu'ils risquent surtout de se trouver en présence d'influences étrangères dont ils peuvent craindre d'irriter les susceptibilités. Sa mission est plus élevée : elle consiste à s'occuper des intérêts généraux du pays, et comme le développement des institutions de prévoyance revêt ce caractère d'une façon indiscutable l'Etat doit évidemment les favoriser, mais non les faire fonctionner (1).

Nous concluons en répétant que le projet Bourgeois n'eût été qu'une nouvelle atteinte à l'industrie privée, un nouveau développement du fonctionnarisme d'Etat et un nouveau triomphe pour le collectivisme et qu'il « serait désirable que nos députés missent leur cervelle au repos au lieu d'inquiéter continuellement le public par des projets d'extension immodérée des attributions de ce pauvre état, qui remplit si imparfaitement ses besognes principales, essentielles et incontestables (2). »

(1) A. THOMEREAU, *Moniteur des Assurances*, 15 octobre 1894.

(2) *Economiste Français*, LEROY BEAULIEU, 1894 octobre.

CHAPITRE III.

L'ASSURANCE SERVICE-PUBLIC.

Les partisans de l'Assurance obligatoire ne rêvent rien autre chose que de voir l'industrie des Assurances s'élever au rang de service public. On peut ainsi définir le service public, c'est une organisation créée et soutenue par l'Etat ou l'un de ses membres (département, commune, colonie, établissement public), en vue de la satisfaction d'un besoin collectif. « C'est bien la pensée de M. Bourgeois. « L'intérêt général, dit-il, qui, dans une société bien organisée, doit être la règle suprême, commande évidemment que la prévoyance contre l'incendie soit érigée en service public au même titre qu'elle l'est déjà pour la sécurité intérieure (1). »

Nous ne savons pas si M. Bourgeois s'est inspiré des doctrines allemandes, mais nous sommes obligés de reconnaître qu'il aboutit aux mêmes conséquences. Il commence par réclamer l'Assurance obligatoire en matière d'incendie, mais il avoue qu'elle ne sera que le premier anneau d'une longue chaîne. Il espère

(1) Exposé des motifs.

voir un jour les diverses combinaisons d'assurances devenir obligatoires.

Cette théorie de l'Assurance service-public est déjà vieille. Merger, dans les Assurances terrestres, proposant une tontine universelle alimentée par un impôt général; A. Godin, dans le « Familistère de Guise », voulant constituer le budget de l'Assurance sociale; Benoit Malon, songeant à la création d'un ministère de l'assurance sociale, ne réclament pas autre chose. Mais elle a été exposée avec un éclat tout particulier et un aspect scientifique qu'elle n'avait jamais revêtu, par un savant professeur et économiste de Berlin, M. Adolphe Wagner, dans son ouvrage : *Der staat und das Versicherungswesen* (1).

Mais alors que M. Bourgeois se prononce catégoriquement en faveur de l'exploitation par l'Etat de l'industrie des Assurances, « ce service public doit être confié à l'Etat », dit-il; M. Wagner se contenterait d'une exploitation par les Cercles ou les Communes. La question d'attribution est pour lui toute secondaire.

Ce qui intéresse le professeur allemand, c'est de savoir si l'Assurance ne constitue pas un service public plutôt qu'une institution de droit

(1) CHAUFON, *Opér. cit.*, p. 422 et suiv. — Voir *Encyclopédie des Assurances*; *Dictionnaire d'Economie politique* de Léon Say.

privé. Il l'affirme ; croyant que la loi évidente du progrès dans l'organisation économique des sociétés est l'absorption progressive de toutes les industries privées par l'Etat.

Pour justifier cette théorie, M. Wagner s'appuie sur des arguments d'analogie et sur des arguments tirés de la nature même de l'Assurance et des expériences déjà faites quant à son organisation pratique et à sa réglementation légale.

Il pense que l'Assurance est un de ces grands intérêts publics à l'égard desquels l'administration a le devoir d'intervenir pour en faire une institution de droit public donnant lieu à l'organisation d'un service public comme la monnaie et les postes. Et il conclut sans hésiter : les Assurances doivent être au même titre un service public. Ce raisonnement nous paraît insuffisant, et l'auteur sent bien lui-même qu'il n'arrivera pas ainsi à convaincre ses adversaires, restés attachés à l'idée que les seules règles rationnelles et admissibles en matière d'assurances, sont celles qui gouvernent l'exploitation privée des Compagnies ; alors il cherche ailleurs.

Il constate que l'Assurance n'est pas une affaire ordinaire, qu'elle sort du cercle étroit de l'économie privée, qu'elle ne peut être exploitée par un seul individu, qu'il faut toujours avoir

recours à des personnes morales, à des collectivités : Sociétés mutuelles ou compagnies à primes fixes. Il reproche ensuite à ces compagnies ou sociétés de ne pouvoir se dégager des défauts inhérents à l'exploitation étatique, sauf une différence de degrés. Dès lors, il ne voit aucune raison de préférer l'industrie privée à l'exploitation de l'Etat ; bien au contraire, il va essayer de prouver la supériorité des industries d'État et faire condamner l'exploitation privée.

D'après lui, les Sociétés anonymes seraient privées de cet aiguillon puissant de l'intérêt personnel qui fait la valeur des entreprises personnelles. Leur administration fractionnée entre les mains d'un grand nombre de personnes manquerait de souplesse, de rapidité, de conception et d'exécution. On pourrait leur adresser les mêmes reproches qu'aux grandes administrations d'Etat d'être peu économes et de donner lieu à beaucoup de coulage.

Il y a autre chose cependant qu'une différence de degré entre l'exploitation des Sociétés anonymes et l'organisation d'une grande administration d'Etat. Une assemblée des plus gros actionnaires dirige la Société anonyme, c'est-à-dire ceux qui ont le plus d'intérêt à la voir prospérer. Les organisateurs de services publics et les fonctionnaires ne sont pas les plus imposés et par suite pas intéressés aux économies,

Toutes les sociétés privées d'Assurances et particulièrement les compagnies par actions, représentent à ses yeux la spéculation capitaliste. « Elles montrent ses côtés brillants au point de vue technique et de l'économie privée, mais aussi ses côtés sombres au point de vue de l'économie politique et sociale. » Il commence par faire leur panégyrique, mais il ne tarde pas à les condamner, car il croit l'Etat meilleur intermédiaire entre les citoyens.

« Les sociétés par actions, dit-il, figurent dans un rang spécial parmi les représentants de l'organisation actuelle du capitalisme ; elles montrent les côtés brillants incontestables de ce régime. Il y a en elles toute la puissance de travail des capitaux privés associés, que peut développer un personnel intelligent qui n'a en vue qu'un but lucratif et qui trouve tout appui dans ses efforts auprès de la direction et des actionnaires. Ces procédés de gens d'affaires pour tous les détails de la gestion ont, en présence des procédés bureaucratiques des institutions publiques, et en présence des mutuelles avec leurs moyens empiriques et leur sphère d'action moins étendue, maintes causes de succès. On ne peut contester que les compagnies d'Assurances aient fait beaucoup, en Allemagne comme en d'autres pays, pour la vulgarisation de l'Assurance, particulièrement des Assurances

contre l'incendie et sur la vie. Sous un régime de parfaite égalité de droit entre les diverses catégories d'Assurances, il n'est pas invraisemblable qu'elles évinceraient les institutions publiques. » Mais elles ne peuvent échapper au vice inhérent à la concurrence : le manque d'unité, la dispersion des forces économiques qui, concentrées, produiraient le même effort avec moins de frais et qui sont en grande partie dépensées en pure perte.

Il déduit de là la nécessité de centraliser l'Assurance, de lui donner l'unité de direction et d'organisation, de façon à obtenir avec un minimum de dépense de forces un maximum d'effet. Ce but, seul l'Etat ou les organisations politiques peuvent le réaliser, car il prétend que l'organisation privée des rapports d'ordre social sous la puissance désorganisatrice de la libre concurrence conduit fatalement à un gaspillage prodigieux de forces productrices et de capitaux pour la communauté toute entière. Dans le domaine de l'Assurance, ce gaspillage se laisse facilement démontrer. On pourrait, en effet, éviter beaucoup de frais si on voulait adopter une autre organisation de l'Assurance, c'est-à-dire en créant l'unité de direction et la concentration de l'entreprise entre les mains de quelques grandes institutions publiques.

L'éminent économiste de Berlin croit son

système pratique et réalisable ; le mécanisme de l'Assurance lui semble conforme à l'exploitation étatique, il espère même que les frais seraient considérablement diminués, car des fonctionnaires déjà existants pourraient exercer les nouvelles fonctions résultant du monopole : les agents de police, les maîtres d'école, les maires, pourraient recevoir les Assurances, et l'impôt d'Assurance pourrait être perçu, comme les impôts directs ordinaires, par le percepteur.

Certaines branches des Assurances lui paraissent particulièrement favorables à l'exploitation étatique ; les Assurances contre l'incendie des bâtiments sont de celles-là. Mais, en revanche, il en est une sur laquelle son esprit a des doutes sérieux : c'est l'Assurance maritime. Cette restriction apportée par M. Wagner lui-même à ce système de l'Assurance service-public en montre facilement le côté faible, car les raisons qui commandent de laisser l'Assurance maritime aux mains de l'industrie privée s'appliquent aux autres Assurances.

M. Wagner ne s'arrête pas là. Il croit que l'Etat seul peut donner une sécurité absolue et conserver à l'institution son caractère philanthropique en protégeant le faible par une complète égalisation des primes. L'Assurance n'est en effet qu'une mutualité ; c'est vrai, mais avec

l'égalisation des risques et des primes, l'Assurance ne sera plus que la charité légale et la prime un simple impôt sur les riches au profit des pauvres.

L'assureur remplit le rôle d'un simple intermédiaire. Le choix doit tomber sur celui qui administre le mieux et le moins cher la caisse commune, car là se trouve la véritable garantie de la solvabilité de l'assureur. L'Etat offre toutes les garanties possibles, tandis que la forme juridique des Compagnies n'est qu'un trompe-l'œil et les ressources particulières ne sont qu'une garantie éventuelle qui passe après les primes et réserves.

M. Wagner compte beaucoup sur l'égalisation des risques et des primes. Il reconnaît bien la logique, la justice et le perfectionnement social de l'étude scientifique des risques et de la fixation des primes proportionnelles, mais il ne croit pas que cette solution soit la seule rationnelle et équitable.

Les risques sont pour lui la résultante de faits historiques ou de rapports économiques indépendants de l'activité individuelle. Les hommes et leurs biens courent des dangers différents par suite du développement de la nation ou des défauts de l'organisation sociale. Il n'est pas juste que ces différences indépendantes de leur volonté se traduisent par

une différence dans les dépenses de protection, c'est-à-dire dans le montant de la prime d'Assurance que chacun doit payer. Il soutient que les chaumières des paysans, par exemple, sont le résultat de la longue oppression qu'ils ont subie, des guerres qui les ont ruinés et des privilèges accordés aux villes. Dès lors ils ne doivent pas subir seuls les conséquences de leurs mauvais risques, car on ne peut leur dire de reconstruire leurs misérables huttes plus confortablement, ils ne pourraient le faire, et il y aurait une perte certaine de capital. Il conclut alors que la situation économique et le degré de risques de chaque propriété dépendant du développement historique de l'économie politique et privée de la nation tout entière, c'est à l'Etat qu'il faut confier le soin d'égaliser les risques et les primes, car il est le seul organisme où chaque membre soit solidaire des autres.

Il termine enfin son argumentation en insistant sur les rapports étroits de l'Assurance préventive et de l'Assurance réparatrice et en induisant de ces rapports que ces deux espèces d'Assurances gagneraient l'une et l'autre au point de vue de la simplification des services à être réunies. L'Assurance, en effet, doit être organisée dans son ensemble de telle façon que l'Assurance préventive produise un maxi-

mum afin que la part laissée à l'Assurance réparatrice soit réduite au minimum.

L'Etat fait presque tous les frais des mesures législatives et administratives qui sont prises pour l'Assurance préventive ; les assurés devraient en profiter par une sensible diminution des primes ; il n'en est rien ; les actionnaires seuls en bénéficient. L'assureur est indifférent à l'Assurance préventive, parce qu'il lui suffit qu'il y ait assez d'écart entre les primes versées et les sinistres payés, ou bien encore parce que les sinistres augmentant il s'en suit une élévation de primes.

Avec l'Assurance publique, il y aura avantage pour la collectivité des assurés, l'Assurance préventive diminuant le risque, il y aura nécessairement un abaissement de primes. Avec l'exploitation privée, c'est impossible, car il y a toujours conflit d'intérêts entre les assurés et les actionnaires, et la concurrence sera impuissante à y remédier, parce que les anciennes Compagnies ont un monopole de fait ; mais ce qui est plus grave encore, c'est que le régime des Compagnies favorise la double Assurance et va à l'encontre de l'Assurance préventive, diminuant les garanties qui doivent naître de la vigilance intéressée des assurés.

Après l'exposition de sa théorie, le profes-

seur de Berlin conclut simplement : l'Assurance n'est pas une affaire (Geschäft) mais un service public. Il aboutit ainsi au socialisme d'Etat, à la mainmise par l'Etat sur une industrie libre et réclame une plus juste et plus égale répartition des richesses.

Ce sont là, assurément, des conceptions généreuses mais irréalisables, car, en matière d'Assurance, il est un principe essentiel, c'est celui de la classification des risques dont M. Wagner veut faire table rase.

Cependant l'Assurance se fait *intuitu personæ et rei*. Il y a un risque objectif et un risque subjectif. L'un et l'autre doivent être justement appréciés. C'est certainement un travail délicat mais nécessaire. Le risque objectif est le risque moyen sur lequel on opère, mais il ne faut pas perdre de vue ce fait qu'il peut augmenter d'intensité suivant la moralité de l'assuré. Il n'est donc pas douteux que l'appréciation du risque et la fixation des indemnités ont un caractère tout individuel.

Ce caractère individuel, M. Wagner ne l'accepte pas. Cependant, sans nier l'influence de l'histoire sur la condition des classes, il faut reconnaître que ces conditions historiques contre lesquelles la volonté individuelle de chacun reste impuissante ne sont pas les causes uniques des inégalités sociales. Celles-ci sont en

outre le résultat de la sélection qui s'opère dans tous les milieux par suite de l'accomplissement ou du mépris des devoirs qu'imposent les lois économiques et morales, la prédominance chez les individus de l'esprit de prévoyance ou de dissipation. Cela suffit amplement à détruire le principe d'un droit absolu de l'individu à une indemnisation intégrale et sociale de ses souffrances.

Cette égalisation des risques, réclamée par M. Wagner est le plus grave reproche à faire à l'Etat assureur. C'est, en effet, un grand pas vers le collectivisme que de vouloir imposer des charges supérieures à leurs risques à quelques-uns pour alléger les autres. Mais M. Wagner, s'est laissé dominer dans la conception de son système par des considérations de sentiments. Il s'est apitoyé sur les classes rurales que les assureurs ne consentent à garantir que moyennant de fortes primes. Mais il ne faut pas oublier que si la ville paie des primes inférieures à celles payées dans les campagnes, cela tient en grande partie à ce que les règlements de police des constructions y sont mieux observés et le service de sûreté supérieurement organisé. Mais aussi le citoyen paie, en conséquence, des contributions plus élevées.

Pourquoi celui qui a une maison bien bâtie et presque à l'abri des dangers d'un incendie

paierait-il pour celui qui a une chaumière bien exposée ? Ce ne serait pas juste. « La justice, dit Leroy-Beaulieu, c'est le seul idéal que doive poursuivre l'Etat, et la justice consiste, dans les sociétés modernes, à supprimer toutes les causes artificielles qui favorisent certains individus aux dépens des autres, qui empêchent toutes les activités de se développer librement en tant qu'elles n'empiètent pas sur la liberté des autres activités. La stricte justice et rien de plus, voilà l'idéal social, et la justice doit être entendue en ce sens, que les individus font eux-mêmes leurs destinées, que l'Etat leur doit seulement une aide négative, celle qui consiste à ne pas les entraver dans leurs efforts, dans leurs initiatives et à ne pas permettre qu'ils soient entravés par autrui (1) ».

La loi du progrès, tant vantée par M. Wagner, visant à l'absorption de l'individu par l'Etat, n'est pas suffisamment démontrée et nous ne l'acceptons pas, car « la vie qui anime la société a d'autant plus d'intensité que la vie des individus est elle-même plus intense.... Les systèmes de fausse politique qui croient développer l'idée du tout ou de l'Etat, en étouffant l'idée du moi, travaillent contre leur but, moins l'être se voit, moins il voit la société dont il fait partie,

(1) P. LEROY-BEAULIEU. *L'Etat moderne et ses fonctions*.

fermé à lui-même, il est fermé à tous les autres ; l'énergie de la force résultante suppose l'énergie des forces composantes (1). »

L'argument, basé sur les besoins collectifs, dont l'Etat doit seul se charger, n'est pas plus fort. Les boulangers, les bouchers ne donnent-ils pas satisfaction à des besoins collectifs ? Est-ce une raison suffisante pour faire exercer ces industries par l'Etat ? Mais aussi n'y a-t-on pas songé.

Quant à la nécessité de réunir l'Assurance préventive et l'Assurance réparatrice, nous répondrons que de ce que l'Etat, en vertu de son pouvoir général de police, prend des mesures contre la naissance et la propagation des sinistres, conclure qu'il doit assurer contre les conséquences dommageables, c'est se faire une idée très fausse des attributions de l'Etat. Du reste, l'Etat n'est pas le seul à faire les dépenses relatives à l'organisation des sapeurs-pompiers et au service de police en matière d'incendie. Les Compagnies d'assurances et les villes accordent des subventions à ces organisations. Est-il besoin, de plus, de rappeler que l'Etat souvent prend des mesures préventives pour les denrées alimentaires, dans un but purement hygiénique (par exemple pour les viandes, la margarine)

(1) A. FOUILLÉ. *La Science économique contemporaine.*

et ne songe pas à s'emparer de ces industries.

Les particuliers peuvent-ils exercer l'industrie des Assurances? Cela n'est pas impossible; seulement, l'exploitation pourrait être imparfaite et dangereuse. Mais alors même que l'association serait nécessaire, cette association ne peut-elle être libre?

L'intervention de l'Etat ne se justifie que lorsque les intérêts individuels, si complexes dans notre société moderne, se trouvent insuffisamment garantis ou servis par de libres institutions dues à l'initiative privée. Est-ce le cas? Non, certes. La concurrence, la puissante organisation des sociétés et le développement de leurs opérations démontrent que l'initiative privée suffit à sauvegarder les intérêts des assurés.

Nous ne pensons pas non plus que l'Etat soit le seul à offrir une garantie réelle aux intérêts individuels. Les faits n'ont pas, en effet, confirmé cette affirmation de M. Wagner. Beaucoup d'Etats ne tenaient pas leurs engagements à la fin du XVIII^e siècle : la France, les Etats-Unis, l'Autriche; plus tard l'Italie, l'Espagne, quelques Etats de l'Amérique du Nord et presque tous ceux de l'Amérique du Sud.

Quant à laisser dire que l'Etat est l'agent le plus philanthropique, nous ne le pouvons vraiment. Les rouages administratifs sont entachés

du plus pur égoïsme et ne donnent place à aucun sentiment de charité.

Au point de vue économique et social, l'Etat n'a donc aucune raison de s'emparer de cette industrie. Même engager l'Etat dans cette voie, ce serait favoriser la négligence et l'incurie, décourager le travail, la sobriété, l'économie, éteindre l'émulation, supprimer la prévoyance, détruire la dignité intellectuelle et morale de l'homme en lui enlevant l'initiative et la responsabilité. »

Mais rien n'est meilleur pour démontrer que l'Assurance-incendie n'est pas susceptible de devenir un service public qu'une étude attentive de son caractère juridique. Le contrat d'Assurance-incendie est un contrat aléatoire ; c'est-à-dire qu'au moment de sa formation, chacune des parties ne reçoit l'équivalent de ce qu'elle donne ou de ce qu'elle promet de donner que sous la forme d'une chance à courir.... L'équivalent de la prime n'est évidemment pas l'indemnité relativement considérable qui est promise par l'assureur, mais seulement la chance plus ou moins grande qu'a l'assuré de recevoir ladite indemnité ; et réciproquement, l'équivalent de l'indemnité promise par l'assureur n'est pas la prime qui est payée par l'assuré, mais bien la chance de recevoir cette prime sans qu'un sinistre se réalise » (1).

(1) *Pandectes françaises*. Assurance en général, n° 106.

Il résulte de ce caractère du contrat que pour se livrer à l'exploitation de l'industrie des Assurances, y faire des bénéfices, ou plutôt éviter des pertes, il est nécessaire d'y apporter une vigilance incessante; et nous sommes persuadés qu'une société commerciale peut seule réunir les conditions nécessaires, mue par l'intérêt personnel. Comment songer, en effet, à ériger cette industrie en service public, et exposer les finances de l'Etat à un aléa tel, alors que l'on avoue une certaine impuissance des institutions publiques résultant des procédés bureaucratiques dont elles entourent tous leurs actes, et que l'on sait que les fonctionnaires ne sont pas directement intéressés au succès de l'entreprise!

Nous savons bien que l'on soutient que la quantité des contrats tourne en faveur de l'assureur, après avoir reconnu qu'un contrat isolé contenait quelque chose d'aléatoire pour l'assureur et l'assuré. De ce que la statistique fournit à l'assureur le moyen de rendre son contrat moins aléatoire, on se croit autorisé à conclure que ses opérations sont fatalement et toujours fructueuses. Mais c'est là méconnaître que la statistique, en matière d'Assurance, est une science encore dans l'enfance, et ne nous donne que des lois approximatives.

Après cet examen de la thèse de M. Wagner, nous concluons à ce que l'Etat laisse l'industrie

des Assurances libre, « car la liberté est assez forte pour l'occuper ; » et nous dirons, avec M. Taine, aux partisans de l'Assurance service public : « Les hommes ont besoin d'être contenus ; c'est la fonction de l'Etat de les empêcher de se ruer les uns sur les autres, et c'est la seule. Qu'il soit bon gendarme et bon chien de garde, hors de là, il est malfaisant. Que les hommes donc se groupent en dehors de lui selon leurs affinités naturelles, qu'ils se créent des associations de toutes sortes fondées sur leur libre initiative, des tutelles volontaires ; qu'ils choisissent des guides expérimentés mus par le sentiment de leur responsabilité individuelle ; mais que l'Etat, ce pauvre être si corrompu et si corrupteur, ne se mêle ni de l'éducation, ni de la religion, ni de l'industrie, ni du commerce, ni de l'art, ni de la science : son incompetence générale fait son incompetence spéciale. »

CHAPITRE IV.

CRITIQUE DU PRINCIPE DE L'OBLIGATION EN MATIÈRE D'ASSURANCE-INCENDIE.

Nous ne nous sommes occupés jusqu'ici que de l'Assurance obligatoire par l'Etat, de cette thèse qui, méconnaissant la liberté de l'industrie, veut ériger l'Assurance-incendie en service public. Nous avons constaté que ce nouveau monopole ne satisfaisait point les intérêts financiers de l'Etat et ne répondait pas aux besoins des particuliers.

Mais, il faut l'avouer, si le plus grand nombre des partisans de l'Assurance obligatoire en matière d'incendie ont réclamé l'Assurance obligatoire par l'Etat, il existe une conception différente de l'Assurance obligatoire. Abandonnant toute idée de monopole et laissant pleine et entière la liberté de choisir son assureur, l'Etat peut décréter l'Assurance obligatoire dans son principe et libre dans son application. Cette manière de voir a pu trouver de nombreux adhérents, soit dans l'école sentimentale, qui ne rêve dans son ardeur philanthropique que la disparition de toutes les misères humaines, soit dans

l'école socialiste, qui croit y voir une première étape dans la voie qui nous mènera à une plus parfaite répartition des richesses (1).

On peut trouver étrange cette idée d'imposer la prévoyance à ceux qui n'en veulent pas ; et cependant l'Assurance obligatoire en soi serait bonne, désirable, utile, car la richesse publique est subordonnée à celle des particuliers, et, dans l'intérêt de la nation, l'État devrait pouvoir obliger les particuliers à prendre des mesures de précautions pour éviter la ruine qui serait le résultat de l'événement d'un risque quelconque. Sans doute, bien des motifs peuvent faire désirer que les contrats d'Assurance se multiplient, mais pour atteindre ce but, il vaut mieux laisser libre l'initiative de l'intérêt personnel que de recourir à la contrainte.

Aussi, persuadés que l'Assurance n'est pas l'instrument niveleur des inégalités sociales, mais plutôt la forme la plus parfaite de l'assistance par soi-même et le plus bel effort de l'individu multipliant ses forces par l'association sans s'y perdre, nous n'hésitons pas à condamner cette opinion dont les bases ne nous semblent pas sérieuses. « L'Assurance obligatoire est une formule vague, aussi nébuleuse que certaines expressions métaphysiques d'outre-

(1) *Journal des Economistes*. — BADON-PASCAL.

Rhin ; elle produit l'effet de ces théories sociales si en vogue aujourd'hui, d'une troublante beauté dans l'apparence, mais peu adaptées à l'esprit et aux mœurs des habitants de notre pauvre machine ronde » (1).

Nous ne nous occuperons que de l'Assurance obligatoire en matière d'incendie, tel est notre programme. Et si ce système d'Assurance obligatoire nous paraît être plutôt le rêve de philanthropes et de philosophes généreux qu'une solution juste, c'est qu'il blesserait à la fois le citoyen dans sa personne et dans sa propriété ; dans sa personne en le privant du droit de choisir le mode de garantie de sa propriété et en lui ôtant même la faculté dont il jouit aujourd'hui de s'abstenir de l'assurance dans sa propriété, en lui imposant une tutelle qui le dépouillerait de la libre disposition de son propre bien.

L'Assurance obligatoire en matière d'incendie serait donc dangereuse et injuste, car elle aboutirait à la violation du principe de la liberté individuelle et du droit de propriété privée, principe et droit qui, proclamés solennellement par la Révolution française, sont fortement enracinés dans nos esprits et dominant notre législation.

(1) Article de M. Antoine Roux dans le journal *l'Argus* (journal international d'Assurances).

Le pouvoir social de l'Etat a pour fonction non pas de circonscrire le champ de la liberté individuelle, mais d'empêcher que la liberté des uns n'empiète sur la liberté des autres et de garantir ainsi le libre développement des facultés de l'individu.

Le droit de propriété, tel que nous le concevons aujourd'hui et tel que nous l'ont légué, après les juristes romains, les savants rédacteurs du Code civil, le droit de propriété, c'est le *jus utendi, fruendi et abutendi*, le droit de se servir, de jouir et de disposer des choses appartenues de la façon la plus absolue. L'obligation de s'assurer contre l'incendie est sans nul doute une grave restriction à ce droit. Le propriétaire n'a plus le droit de choisir sa garantie, il ne peut plus être son propre assureur, réservant chaque année une partie de ses revenus pour remettre sa propriété en état au cas d'une catastrophe. On lui confisque le *jus abutendi*, qui lui permet de laisser périr sa chose sans en prendre aucun soin.

Mais la nature seule de l'Assurance suffirait à faire condamner le système de l'Assurance obligatoire en matière d'incendie. L'Assurance, en effet, telle qu'elle se présente aujourd'hui, est une des formes de la prévoyance, car le caractère de la prévoyance, c'est la spontanéité, la liberté ; la prévoyance obligatoire serait

oppressive ; elle forcerait à l'épargne et réglerait d'avance le mode et l'emploi des économies (1).

L'homme doit être prévoyant parce qu'il est responsable. La prévoyance obligatoire serait un véritable non sens, elle détruirait la responsabilité qui est notre moteur, notre rémunérateur, notre professeur et notre vengeur, dit Bastiat ; et toute tentative pour détourner le cours naturel de la responsabilité est une atteinte à la justice, à la liberté, à l'ordre, à la civilisation et au progrès.

L'Assurance obligatoire ébranle donc les bases de la responsabilité, et porte ainsi une grave atteinte à la dignité de l'individu et blesse le caractère de la personnalité humaine.

L'Assurance obligatoire ainsi décrétée affaiblit le grand moteur de la civilisation, c'est-à-dire l'effort individuel qui a affranchi l'homme, et substituerait un être automatique, qui ne sera tenu de penser à rien, à l'être responsable d'aujourd'hui. « Si vous enlevez tout stimulant et tout principe de prévoyance, vous courez grand risque d'étouffer à la longue cette civilisation qui a eu tant de mal à naître et à grandir sous la fécondante influence de la liberté » (2).

L'Assurance obligatoire, disait M. Fr. Passy,

(1) CAUWÈS. *Cours d'économie politique*, t. II, p. 278.

(2) LEROY-BEAULIEU. *L'Etat moderne et ses fonctions*.

remplacera la vertu par la police ; car il faudra surveiller si toutes les personnes susceptibles de s'assurer ont satisfait aux exigences de la loi (1). Ce système pèserait ainsi indistinctement sur l'homme négligent ou coupable et sur l'homme soigneux.

Un autre inconvénient de l'Assurance obligatoire, et certainement des plus grands, c'est que l'individu, se sentant garanti en tout état de cause, aura moins de précautions. C'est l'avis d'un grand nombre d'économistes. Ainsi, l'Assurance obligatoire, loin de favoriser le sentiment de la prévoyance, aboutirait à n'être qu'une véritable prime à l'imprévoyance et à l'imprudence. « L'Assurance obligatoire, dit Bodenheimer, n'est plus la prévoyance, n'est plus le libre arbitre, c'est la loi placée au-dessus de la liberté individuelle » (2).

La conclusion à laquelle nous arrivons est celle-ci : Tout projet, quelque bonnes qu'aient été les intentions qui l'ont fait naître, accroîtra indéfiniment les maux qu'il cherche à soulager s'il affaiblit la responsabilité individuelle, s'il encourage le peuple à moins compter sur lui-même et plus sur l'Etat.

Il est bien certain que si le principe devait

(1) FRÉDÉRIC PASSY. — *Journal officiel* 25 juin 1888, p. 1881.

(2) BODENHEIMER. *Congrès de Paris*, tome II, p. 291.

être que l'Etat a mission de veiller sur les intérêts de l'individu au point de lui imposer la prévoyance, l'Assurance serait la première chose qu'il faudrait rendre obligatoire ; mais ce n'est pas là le rôle de l'Etat.

Maintenant, si nous étudions les arguments donnés en faveur de l'Assurance obligatoire, nous allons voir qu'ils sont insuffisants à légitimer le système.

Les uns veulent voir dans l'Assurance obligatoire un moyen de diminuer les charges de l'Etat en matière d'assistance. L'Etat se sent de plus en plus lié par un devoir qui l'oblige à secourir les déshérités. En prenant les mesures nécessaires pour forcer les individus à se mettre à l'abri du sort, l'Etat allègera considérablement sa charge. Sans nul doute, l'idée d'un droit à l'assistance grandit de jour en jour ; nous savons que, chaque année, des crédits sont affectés en secours pour pertes matérielles et événements malheureux ; mais l'Assurance obligatoire ne nous semble pas du tout être le moyen qui diminuera les charges de l'Etat. Bien plus, nous pensons qu'elle ancrera dans l'esprit du public l'idée d'un véritable droit à l'assistance, et qui ne sera plus un simple devoir de charité. Nous devons bien le dire, cette idée de compensation ne pourra s'arrêter à l'Assurance obligatoire en matière d'incendie, et nous

verrons peu à peu naître une longue série nous mettant à l'abri de toutes les misères humaines. Nous repoussons cette servitude générale, qui résulterait du système d'Assurance et d'assistance obligatoire.

L'Assurance, dit-on parfois, est un privilège réservé à quelques-uns ; elle doit devenir une réalité bienfaisante pour tous. L'Etat a le droit d'intervenir pour garantir les citoyens. Sa fonction n'est pas si étendue.

L'Etat, soutient-on encore, prend aujourd'hui le rôle autrefois réservé aux groupements sociaux, et, à ce titre, il intervient souvent dans la vie des particuliers. C'est une tendance, mais elle doit être combattue. Si, dans certains cas particuliers et que l'on a bien soin de déterminer, nous nous confions à la sagesse de l'Etat, nous ne pouvons ici lui accorder cette prérogative. C'est ainsi que la loi du 28 juillet 1889, relative aux enfants maltraités ou moralement abandonnés, permet à l'administration de confier à l'assistance publique la puissance paternelle sur les dits enfants. Mais peut-on faire, dans notre espèce un raisonnement analogue et dire quel'Etat, en imposant l'obligation à l'Assurance, prend une mesure semblable à celle que prend un conseil de famille quand il provoque la dation d'un conseil judiciaire à un prodigue. Nous ne le croyons pas.

D'autres ont pensé assimiler l'Assurance obligatoire à l'instruction obligatoire. Est-il besoin de dire que l'obligation en matière d'instruction a perdu tout caractère vexatoire par suite de sa gratuité. En matière d'Assurance, une pareille mesure ne pourra jamais être prise, le caractère juridique du contrat d'assurance s'y oppose. De plus, il est une raison qui milite fort en faveur de l'instruction obligatoire. La révolution de 1848 a proclamé, en France, le suffrage universel. Tout le monde est admis à prendre part à la direction des affaires politiques, il fallait donner aux masses toutes les facilités pour s'éclairer et comprendre la portée de leurs actes. La loi du 28 mars 1882 n'a été qu'une conséquence de la proclamation du suffrage universel. Cependant on peut se souvenir que cette loi souleva les plus vives protestations.

Quelques-uns ont aussi voulu mettre en avant l'obligation du service militaire. Nous n'insisterons pas. La nécessité d'avoir une armée nombreuse et bien organisée pour défendre le sol de la patrie contre l'envahissement de l'étranger ne se discute pas.

On a soutenu parfois que l'impôt n'est pas autre chose qu'une prime d'assurance que les citoyens paient à l'Etat pour se voir garantir la paisible jouissance de leurs droits. Cette thèse

fut chère à M. Emile de Girardin. Le grand publiciste faisait erreur. L'Assurance a pour unique but de replacer le patrimoine dans la situation où il se trouvait avant le sinistre, tandis que l'Etat organisateur de service public ne se préoccupe pas des intérêts individuels et ne songe qu'à l'intérêt général. S'il cherche à prévenir les citoyens contre un événement fâcheux, il ne promet pas de les indemniser au cas où il échouerait. L'Etat, organisateur du service de la justice, s'engage à poursuivre les malfaiteurs, mais il n'entend pas remettre à la victime les objets détournés.

Quelques auteurs ont enfin proclamé la nécessité de l'Assurance obligatoire en matière d'incendie comme moyen de rendre l'Assurance moins coûteuse par la multiplicité des primes et de la vulgariser dans les classes pauvres. Le montant des primes augmentera peut-être, mais les sinistres aussi, car seuls les mauvais risques ne sont pas assurés. Comment réduire le taux des primes si le chiffre des indemnités devient plus fort; vulgariser l'Assurance, certes, c'est une généreuse pensée, c'est presque une banalité que de le dire; mais enfin aujourd'hui, qui ne connaît pas l'Assurance?

Nous sommes donc convaincus que toute idée d'Assurance obligatoire doit être énergiquement repoussée comme contraire aux principes

généraux de notre droit: « L'Obligation, dit M. E. Cheysson, est forcément stérile, elle détruit l'efficacité et la vertu sociale des institutions. En supprimant l'effort, elle abolit du même coup le mérite, elle n'élève plus les individus, elle ne rapproche plus les classes. Ce n'est plus l'acte d'un homme libre, qui librement s'impose une privation, une épargne ou vient en aide à son semblable. La formule et l'automatisme, au besoin, servis par le gendarme ont remplacé les initiatives spontanées, qui ne sont cependant fécondes qu'en raison de leur liberté (1). »

Vu : *Le Président*,
A. SOUCHON.

Vu : *Le Doyen*,
GLASSON.

Vu et permis d'imprimer :

Le Vice-Recteur de l'Université de Paris,
GRÉARD.

(1) E. CHEYSSON. Discours prononcé à la société d'économie politique et sociale de Lyon. *Assurance Moderne* du 31 octobre 1895.

TABLE DES MATIÈRES

	Pages.
Introduction.....	5
CHAPITRE I. — L'Assurance obligatoire en matière d'incendie à l'étranger.....	9
CHAPITRE II. — L'Assurance obligatoire en matière d'incendie en France..	35
CHAPITRE III. — L'Assurance service public.....	72
CHAPITRE IV. — Critique du principe de l'obligation en matière d'Assurance-incendie.....	90



